

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

MgA. Adam Rut

**Corporate governance společností s účastí
územně samosprávných celků**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Klára Hurychová, PhD.

Katedra obchodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 6. 6. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 117 767 znaků včetně mezer.

V Praze dne 6. června 2024

MgA. Adam Rut

Tuto práci věnuji svým dvěma dětem Tobiášovi a Alžbětě, které nemohly moje rozhodnutí studovat ovlivnit, ale přesto se kvůli němu často uskromňovaly.

2 Obsah

Úvod.....	7
1 Proč vůbec zakládat akciové společnosti s ohledem na veřejný zájem?.....	10
2 Specifika v případě rozhodování jediného akcionáře a jeho orgánů (zastupitelstva a rady) s ohledem na zákony o hl. m. Praze, o obcích a o krajích.	14
2.1 Úvod	14
2.2 Zastupitelstvo, nebo rada?	14
2.3 Jediný akcionář a rozhodování v působnosti valné hromady	15
2.3.1 Právo na vysvětlení.....	19
2.3.2 Závazek k přípravě podkladů.....	20
2.3.3 Průběžné zprávy.....	20
2.4 Individuální právo zastupitelů a zastupitelů na informace	22
2.5 Koncern jako lék?	24
2.5.1 Obchodní vedení	25
2.6 Trnitá cesta ke strategii.....	26
2.7 Shrnutí a dílčí závěr.....	27
3 Další veřejnoprávní aspekty akciových společností s převažující účastí samosprávy.....	28
3.1 Úvod.....	28
3.2 Poskytování informací na žádost	28
3.2.1 Dopad na požadavek mlčenlivosti ve smlouvách o výkonu funkce	30
3.3 Povinnosti podle zákona o registru smluv	30
3.4 Veřejný, nebo neveřejný zadavatel?	31
3.5 Trestní odpovědnost a prevence	33
3.6 Shrnutí a dílčí závěr	35
4 Aplikovatelnost a implementace doporučení z kodexů OECD, Kodexu správy a řízení společností ČR 2018 ve stanovách a zásadách pro představenstva a dozorčí rady a dalších vnitřních předpisech. Možné využití úpravy pro společnosti kotované na burze.....	36

4.1 Úvod.....	36
4.2 Zásady pro představenstva.....	38
4.3 Zásady pro dozorčí rady	39
4.4 Odměňování.....	40
4.4.1 Sjednání smluv o výkonu funkce a zveřejnění vzorových smluv o výkonu funkce	42
4.5 Úprava střetu zájmů ve vztahu k voleným orgánům právnických osob s majetkovou účastí samosprávy.....	45
4.5.1 Ani veřejní funkcionáři, ani politicky exponované osoby	46
4.5.2 Přípustnost odměn pro zaměstnance samosprávy.....	46
4.5.3 Chybějící nezávislost členek a členů dozorčích rad	47
4.6 Shrnutí a dílčí závěr	48
5 Možnosti další zákonné úpravy: Má smysl společností s převažující účastí státu včetně samospráv věnovat pozornost jako samostatné kategorii?	49
5.1 Úvod.....	49
5.2.1 Odměňování jako klíč.....	50
5.2.2 Vyjasnění pravomocí zastupitelstva a rady	50
5.2.3 Sjednocení a upřesnění úpravy poskytování informací zastupitelkám a zastupitelům.....	50
5.2.4 Doplnění povinností vztahující se ke střetu zájmů	50
5.2.5 Provázanost zákona o registru smluv se zákonem o svobodném přístupu k informacím.....	51
5.2.6 Pravidla pro výběr volených orgánů ve vztahu k odbornosti a genderové vyváženosti	51
5.2.7 Rozšíření pravomocí NKÚ i na společnosti s převažující majetkovou účastí samosprávy	51
5.3 Shrnutí a dílčí závěr	52
Závěr	53

Seznam použitých zkratek.....	56
Seznam použitých zdrojů	57
1 Seznam použité literatury.....	57
2 Seznam použitých internetových zdrojů	59
3 Seznam použitých právních předpisů	60
4 Seznam použité judikatury.....	61
5 Seznam ostatních zdrojů	61

Úvod

Tato diplomová práce se zabývá „corporate governance“ společností s převažující majetkovou účastí územně samosprávných celků, tedy obcí a krajů (dále samosprávy), konkrétně se pak zaměřuji na společnosti akciové s dualistickým systémem vnitřního řízení.¹

Hlavní otázkou práce je, jaké systémové změny (de lege ferenda i v rámci implementace soft law) mohou přispět k tomu, aby samosprávy byly aktivními, informovanými a odpovědnými vlastníky.

Práce je formulována k datu právní úpravy 24. 3. 2024.

Zastřešující pojem pro společnosti s veřejným vlastníkem bývá „state-owned enterprises“, zkráceně SOE, případně česky „státem vlastněné společnosti“, zkráceně SVS. V případě České republiky se jedná především o státní podniky založené podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, včetně těch, které se považují za založené podle uvedeného zákona, státní organizace, které se uvedeným zákonem v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem řídí, Budějovický Budvar, národní podnik a akciové společnosti dle § 28 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. V širším slova smyslu ale mezi SVS bezpochyby patří také společnosti s převažující majetkovou účastí samosprávy, na které se zaměřuji v této práci, jako specifická a do jisté míry opomíjená kategorie. A to s ohledem na Hlavu sedmou Ústavy České republiky a z ní vyplývajícího práva na samosprávu územních společenství občanů. Na mezinárodní úrovni se těchto společností týká zejména řada zásad a principů Organization for Economic Co-operation and Development (dále jen OECD), které se z úrovně soft law často postupně dostávají na úroveň obecně závazných předpisů, u nás především díky nařízením a směrnicím Evropské unie.

Povaha společností s převažující majetkovou účastí samosprávy vyžaduje každodenní hledání proporcí mezi veřejným a soukromým zájmem. Těchto společností se týká řada otázek i zákonných povinností, které ryze soukromé společnosti řešit nemusejí. Jedná se například o různé informační povinnosti, zvláštní úpravu pro rozhodování jediného akcionáře nebo v některých případech veřejné zadávání. Zvláštní úpravy přitom často nejsou zcela kompatibilní se zákonem č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích a případné rozpory je třeba řešit sofistikovaným

¹ Kde v práci řeším volené orgány společností, počítám s dualistickým systémem a tedy rozdělením na představenstvo a dozorčí radu, s ohledem na to, že většina společností s převažující majetkovou účastí samosprávy funguje v tomto modelu uspořádání, byť náš právní řád umožňuje i systém monistický.

výkladem. Vedle toho se jedná ve většině případů o společnosti, skrze které se uplatňuje veřejná politika a které nemusejí mít podnikání a zisk jako primární důvod a účel své existence. To může vzbuzovat zvýšené požadavky na kvalitní stanovky a řadu otázek členek a členů volených orgánů ohledně výkladu péče řádného hospodáře, tedy patřičné loajality, pečlivosti a znalosti.

K této práci mě motivovala zkušenost z působení v roli člena představenstva PPH, a.s. a asistenta radního Adama Zábranského v Hl. m. Praze, kdy jsem v praxi narazil na řadu nejasností a výkladových obtíží, se kterými se běžně společnosti bez účasti samosprávy nesetkávají. Přeji si, aby přínosem této práce bylo představení těchto problémů a rozporů, jejich možný výklad a také návrh takových změn právní úpravy, které by učinily situaci společností s účastí samosprávy přehlednější. Zatímco státem vlastněným společnostem obecně se věnuje řada odborné literatury, společnosti s majetkovou účastí samosprávy jako jejich podmnožina zůstávají často stranou zájmu navzdory svému významu i specifičnosti. Proto jsem se rozhodl tuto mezeru alespoň z části zaplnit a v diplomové práci se zaměřuji čistě na ně.

Tato práce je převážně deskriptivní a analytická při využití základních výkladových metod, zejména metody teleologické, tedy zaměřením se na účel a smysl hard law i soft law vybrané množiny akciových společností. S ohledem na výběr tématu práce se odkazuji především k odborné literatuře, která se váže k českému právnímu prostředí. Důležitou výjimkou je rozbor materiálů OECD. V odborné literatuře popsané zásady, východiska a závěry dále srovnávám s vlastní zkušeností z praxe s důrazem na otázku, do jaké míry právní úprava naplňuje účel, pro který vznikla.

Členění práce s ohledem na řešené otázky:

Úvod, ve kterém se zaměřuji na základní vymezení práce.

- 1) První kapitola zabývá se otázkou, proč vůbec zakládat akciové společnosti s ohledem na veřejný zájem.
- 2) Specifika v případě rozhodování jediného akcionáře a jeho orgánů (zastupitelstva a rady) s ohledem na zákony o hl. m. Praze, o obcích a o krajích, včetně rozboru aktuální judikatury. Povinnosti vyplývající ze zákona o svobodném přístupu k informacím, povinnosti ze zákona o hl. m. Praze a zákona o obcích ve vztahu k zákonu o obchodních korporacích. Specifické informační povinnosti, práva veřejnosti a zastupitelů na informace. Řešení možných výkladových rozporů. Právo na vysvětlení, závazek k přípravě podkladů a průběžné zprávy jako nástroje pro lepší komunikaci mezi volenými orgány a akcionáři.

Jak výše uvedené ovlivňuje případné koncernové uspořádání a kde jsou hranice strategického řízení s ohledem na obchodní vedení.

- 3) Další veřejnoprávní aspekty akciových společností s převažující účastí samosprávy: Právo na informace vs. povinnost mlčenlivosti ve smlouvách o výkonu funkce. Povinnosti na základě zákona o registru smluv. Otázka obchodní a průmyslové povahy ve vztahu k judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále také ESD), veřejný nebo neveřejný zadavatel? Trestní odpovědnost, ISO a další prostředky prevence v akciových společnostech.
- 4) Aplikovatelnost a implementace doporučení z kodexů OECD, Kodexu správy a řízení společností ČR 2018 ve stanovách a zásadách pro představenstva a dozorčí rady a dalších vnitřních předpisech. Možné využití úpravy pro společnosti kotované na burze. A samostatné podkapitoly pro volené orgány s ohledem na možné zásady pro představenstva a dozorčí rady, odměňování při využití úpravy v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu a úprava střetu zájmů.
- 5) Možnosti další zákonné úpravy: Má smysl společností s převažující účastí státu včetně samospráv věnovat pozornost jako samostatné kategorii?

Závěr, ve kterém se vracím k základní otázce práce, tedy možným systémovým změnám s dopadem na akciové společnosti s převažující majetkovou účastí samosprávy.

1 Proč vůbec zakládat akciové společnosti s ohledem na veřejný zájem?

V první řadě je třeba se ptát po základní motivaci: z jakých důvodů vůbec pro správu části majetku volí politická reprezentace formu majetkové účasti v akciové společnosti, když má veřejný vlastník vždy řadu jiných možností, jak veřejný majetek spravovat. Ať už přímo, nebo založením jiných právnických osob, například příspěvkových organizací nebo v případě státu státních podniků založených v souladu se zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

Největší radikálové pravicové politiky by rovnou napsali, že veřejné vlastnictví bez ohledu na to, jaká je zvolena forma, je třeba omezit na naprosté minimum. A stát ani samospráva pokud možno tedy žádné majetkové účasti ve společnostech mít nemá. Viz například úvaha Roberta Nozicka, že „posílit stát a rozšířit rozsah jeho funkcí jako způsob prevence jeho zneužití částí populace znamená zvýšit náklady pro občany a ztráknout cíl pro korupci ze strany každého, kdo je schopen úředníkovi nabídnout něco lákavého; je to mírně řečeno, špatná strategie“².

V případě akciových společností se může účast státu nebo samosprávy jevit vyznavačům minimalistické podoby správy věcí veřejných jako ještě problematičtější s ohledem na to, že se účastní hospodářské soutěže a jsou obvykle zakládány za účelem dosahování zisku. Příznivcům minimálního konceptu veřejné správy pak institucionální záruky či záruky v podobě zákazů a omezení v právních normách nemusejí připadat jako dostatečné, protože se budou ptát po samotném smyslu rozšiřování veřejného vlastnictví a tím i potenciální hrozby pro hospodářskou soutěž. I oni se ovšem potřebují vypořádat s realitou, ve které ve většině zemí „společnosti vlastněné státem“ včetně společností akciových existují a „dokonce i v zemích, kde hrají v ekonomice pouze malou roli, často převládají v odvětvích veřejných služeb a infrastruktury, jako je energetika, doprava, telekomunikace a v některých případech také ropný průmysl a finance, jejichž výkonnost má velký význam pro široké vrstvy obyvatelstva a další části podnikatelského sektoru“³, jak uvádějí Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností (dále také Metodické pokyny OECD). Jan Hraba ve svém příspěvku k těmto pokynům navíc ukazuje a na příkladu Technické správy komunikací hl. m. Prahy, a.s. nebo citací ze zprávy o plnění Strategie vlastnické politiky státu dokládá, že v České republice akciové společnosti stát i samosprávy zakládají často za jiným účelem, než je dosahování zisku.⁴ Jan Hraba pak navrhuje,

² NOZICK ROBERT, *Anarchie, stát a utopie*. Praha: Academia, 2015, přel. Zuzana Gabajová, str. 280.

³ OECD, *Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností*, Czech Institute of Directors, 2017, str. 13.

⁴ HRABA, J. Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností jako prostředek konsolidace corporate governance státem vlastněných společností v České republice. In: ŠTENGLOVÁ, I.,

aby veřejný vlastník (stát nebo samospráva) buď věnoval větší pozornost důvodům veřejného vlastnictví a volil jiná opatření a právní formy podle toho, zda se jedná o subjekty vzniklé za účelem vytváření zisku, kompenzaci tržního selhání ve veřejném zájmu, strategické zajištění dodávek nebo prostou správu majetku. Nebo aby veřejný vlastník dokonce přistoupil k jednoduchému rozdělení na ty subjekty, které striktně vzato nepodnikají a měly by být plně podřízeny veřejnoprávním mechanismům, a vedle toho „skutečné státem vlastněné společnosti, u nichž je třeba odstranit všechny veřejnoprávní prvky a plně je podřídít soukromoprávnímu režimu“ při pouhém zvláštním důrazu na transparentnost, efektivitu a kontrolu plnění vytyčených cílů.⁵

Je ovšem forma akciové společnosti vhodná skutečně jen v případě sledování účelu „vytváření zisku“, nebo je třeba spíše usilovat o rozšíření perspektivy péče řádného hospodáře v akciových společnostech?

Členové volených orgánů společností s majetkovou účastí samosprávy – zejména pak představenstev – totiž s oblibou argumentují, že jsou dokonale limitováni péčí řádného hospodáře v případě veškerých požadavků na sledování veřejného zájmu v těchto společnostech. A opatření k větší transparentnosti odmítají právě s ohledem na ohrožení ziskovosti – aniž by si dostatečně uvědomovali, že požadavek na loajalitu, znalosti a pečlivost rozhodně neznamena sledování jediného kritéria (zisku) v případě akciové společnosti s převažující veřejnou majetkovou účastí.

Ostatně zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v § 23 odst. 1 a 2 umožňuje územně samosprávným celkům z obchodních společností zakládat pouze akciové společnosti a společnosti s ručením omezením „zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností“. Na rozdíl od osobních společností (veřejné obchodní společnosti a komanditní společnosti), na které se vztahuje omezení podle § 2 odstavce 1 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích a lze je zakládat jen za podnikatelským účelem a účelem správy vlastního majetku (ta bude součástí vždy), se na akciové společnosti toto omezení nevztahuje a současně je vůči samosprávám důvod jejich vzniku vymezen jinak.

Proč zákonodárce neumožnil samosprávám zakládat i osobní společnosti lze zdůvodnit omezeným ručením oproti osobním společnostem – „přestože to zákon nestanoví výslovně, ručí společníci veřejné obchodní společnosti nejen společně a nerozdílně, ale i neomezeně. Plyne to

HAVEL, B. (eds.), *Prozařování OECD principů corporate governance do národních kodexů dobré správy obchodních korporací*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, str. 30–31.

⁵ Tamtéž, strana 35.

především z právní povahy této společnosti. Poukázat lze ale i na úpravu ručení komplementáře, jehož postavení je shodné s postavením společníka veřejné obchodní společnosti, u kterého zákon neomezenost jeho ručení výslovně upravuje⁶. Jak ovšem upozorňuje Petr Pospíšil, samosprávy mohou zákaz zakládat osobní společnosti relativně snadno obejít – „Logiku tohoto zákonného omezení poněkud nabourává skutečnost, že spolu s dalšími osobami se může účastnit na činnosti (rozuměj zakládat) všech druhů obchodních společností včetně osobních, za jejichž závazky ručí celým svým majetkem“⁷.

Aby akciové společnosti mohly dobře sloužit i veřejnému zájmu, je třeba především dobře vymezit účel v jejich stanovách. Takové vymezení pochopitelně může mít dopad například i na to, zda je daná společnost veřejným zadavatelem podle §4 odst. 1, písm. e) zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek. Který politik nebo právník, jenž připravuje stanovisko pro danou společnost, by ovšem otevřeně přiznal, že nehodlá měnit stanovy společnosti a vymezení účelu, byť by to odpovídalo důvodům vzniku i reálné praxi dané právnické osoby, protože odmítá veřejně soutěžit?

Rád bych se proto vymezil proti tvrzením, že akciové společnosti jsou společnosti založené za účelem zisku. Jsou to společnosti, jejichž právní forma umožňuje profesionální, od akcionářů do značné míry oddělenou správu – přinejmenším po formální stránce. Akciové společnosti podle autora této práce tedy mají především tu výhodu ve vztahu ke státu nebo samosprávě, že umožňují oddělit výrazněji obchodní vedení a odstínit část politických tlaků, profesionalizovat správu majetku – a to i v případě, že akcionář je jediný – stát nebo samospráva. Bohužel v praxi část politické reprezentace samosprávy vítá, že formálně nedrží moc a odpovědnost za obchodní vedení (viz § 435 odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích), ovšem každodenní rozhodování (day-to-day-business) ve společnostech ovlivňuje jinými nástroji a bez jednoznačného vyjádření vůle jediného akcionáře.

Společnosti s převažující majetkovou účastí samosprávy se neliší oproti jiným „státem vlastněným společnostem“ v důvodech vzniku, důrazu na veřejný zájem i v rizicích, která jim hrozí a které v Metodických pokynech OECD jsou pojmenovány tak, že „na jedné straně mohou trpět neoprávněným a politicky motivovaným zasahováním vlastníka, což vede k nejasné a

⁶ ŠTENGLOVÁ, I. § 95. In: ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B., CILEČEK, F., KUHN, P., ŠUK, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 289.

⁷ POSPÍŠIL, P., *Akciové společnosti zakládáné územními samosprávnými celky*, EKONOM, 2009. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ekonom.cz/c1-33542020-akciove-spolecnosti-zakladane-uzemnimi-samospravnymi-celky>.

nedostatečné odpovědnosti i snížené efektivitě fungování společnosti. Na druhé straně nedostatek dohledu v důsledku úplně pasivního vlastnictví (...) může oslabit motivaci SVS a jejich zaměstnanců k tomu, aby konali v nejlepším zájmu společnosti a široké veřejnosti, která představuje její konečné vlastníky, a zvýšit pravděpodobnost, že osoby uvnitř společnosti budou sledovat jejich vlastní zájmy⁸. Neměli bychom proto na tyto společnosti hledět jako na samostatnou množinu, ale jako na jednu z podmnožin „státem vlastněných společností“, na které lze Metodické pokyny OECD aplikovat.

⁸ OECD, *Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností*. Czech Institute of Directors, 2017, str. 14.

2 Specifika v případě rozhodování jediného akcionáře a jeho orgánů (zastupitelstva a rady) s ohledem na zákony o hl. m. Praze, o obcích a o krajích.

2.1 Úvod

Zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze vymezují, které orgány v rámci samosprávy plní roli jediného akcionáře. Vymezení se postupem času ukázalo jako nedostatečné, kdy docházelo k soudním sporům ohledně pravomocí zastupitelstva a rady (viz dále podkapitola 2.2.). V případě, že má společnost jediného akcionáře v podobě samosprávy, plní funkci valné hromady rada podle § 68, odst. 2, písm. h) zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, respektive § 102 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích a § 59, odst. 1, písm. j) zákona č. 129/2000 Sb. o krajích.

Samotné založení společností ovšem náleží zastupitelstvu podle § 84, odst. 2, písm. e) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, § 35, odst. 2, písm. j) zákona č. 129/2000 Sb. o krajích a § 59 odst. 2, písm. i) zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, kdy zastupitelstvo může „rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy, včetně jejich změn, a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách“.

Počet členů rady „je lichý a činí v případě obcí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce“ podle § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, 9 nebo 11 v případě krajů podle § 57, odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích a v případě hlavního města Prahy je radních 11 podle § 69 zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze.

Pokud samospráva jediným akcionářem není, rozhoduje o tom, kdo ji na valných hromadách zastupuje, zastupitelstvo podle § 35, odst. 2., písm. k) zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, § 84, odst. 2, písm. f) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích a § 59 odst. 2, písm. t) zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze.

2.2 Zastupitelstvo, nebo rada?

Rozdělení pravomocí samosprávy v případě rozhodování o společnostech s jejich účastí mezi radu a zastupitelstvo vyústilo v soudní spor mezi Ministerstvem vnitra a krajem o to, který z orgánů – rada, nebo zastupitelstvo - může měnit stanovy společnosti. Může rada potom, co zastupitelstvo založí konkrétní právnickou osobu, změnit její stanovy, tedy de facto libovolně upravit způsob jejího fungování včetně důvodů, pro které byla společnost založena? Kompetenční

spor o změnu stanov Nemocnice s poliklinikou Česká Lípa, a.s. se odehrál v Libereckém kraji a bohužel vyústil jen v dokonalý chaos komplikující samosprávám změny stanov.

Na první pohled se zdají ustanovení tří zákonů upravující kompetence rady a zastupitelstva ve vztahu ke společností se 100% majetkovou účastí samosprávy srozumitelné – o založení i stanovách rozhodují zastupitelstva, o všem ostatním rady v působnosti valné hromady. Dovede nás k tomu i prostá úvaha o smyslu daných ustanovení – proč by zastupitelstvo mělo pravomoc zakládat tyto právnické osoby a schvalovat jejich stanovy, pokud by je rada mohla kdykoli sama změnit? K tomu se také přiklonil Krajský soud v Ústí nad Labem a svým rozsudkem ze dne 13. června 2017, sp. zn. 59 A 2/2017-57 odmítl výklad rady s tím, že „Je to zastupitelstvo kraje, kterému byla § 35 odst. 2 písm. k) zákona o krajích svěřena pravomoc rozhodnout nejen o založení akciové společnosti, ale prostřednictvím schválení stanov také o jejích základních právních poměrech. Tato kompetence musí být zastupitelstvu kraje zachována. Rada kraje tak podle § 59 odst. 1 písm. j) zákona o krajích může v působnosti jediného společníka akciové společnosti rozhodovat ve věcech (ve smyslu § 421 ve spojení s § 12 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích), které nezasahují do zákonem vyhrazené pravomoci zastupitelstva kraje rozhodovat o základních právních poměrech akciové společnosti prostřednictvím schválení stanov“⁹. Tím ovšem spor neskončil. Kvůli kasační stížnosti pokračoval a 29. května 2020 Nejvyšší správní soud dal za pravdu kraji¹⁰, když uvedená ustanovení vůbec nevztáhl k sobě, ale argumentoval zkrátka vyhrazenou pravomocí rady (v tomto případě podle § 59 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích), aniž by se hlouběji zamyslel nad smyslem zákonné úpravy a také vztahem speciality a subsidiarity, kdy pravomoci zastupitelstva směrem k zakládání společností a změnám jejich stanov jsou zjevně výjimkou z jinak širokých pravomocí rady rozhodující v působnosti valné hromady. Uvedený rozsudek v kombinaci se zněním zákona vnáší do zakládání nových akciových společností a změn jejich stanov velikou míru právní i faktické nejistoty.

2.3 Jediný akcionář a rozhodování v působnosti valné hromady

Většina akciových společností s majetkovou účastí hlavního města Prahy jsou společnosti s jediným akcionářem¹¹ s dualistickým (tzv. německým) systémem vnitřního řízení. Tato situace na jednu stranu usnadňuje rozhodování, které může být flexibilní a závisí pouze na

⁹ Rozsudek Krajského soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. 59 A 2/2017-57.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2020, sp. zn. č.j. 8 As 149/2017 – 49.

¹¹ Dostupné z: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/mestskespolcnosti/index.html.

vůli rady rozhodující v působnosti valné hromady. Ale také vnáší do rozhodovacího procesu značnou míru netransparentnosti, zejména v kombinaci s politickou praxí tzv. „gesčních radních“, nemožností rady jako celku se podrobně zorientovat v odborných a různorodých otázkách podle zaměření společností a také s ohledem na politická vyjednávání, která probíhají jen několik dní před samotnou radou (součástí tlaku na politické partnery je i oddalování rozhodnutí na poslední chvíli).

Podle § 12 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích vykonává v jednočlenné společnosti působnost nejvyššího orgánu jejího společníka. V takovou chvíli „je na něm, jakou formou bude tuto svou pozici realizovat“¹². V prostředí samosprávy ovšem tato libovůle vede k informačnímu deficitu ostatních radních vyjma toho radního, který má danou společnost podle koaliční smlouvy ve své gesci.

Dochází k tomu, že

- 1) členky a členové dozorčí rady nejsou přítomni při rozhodování v působnosti valné hromady,
- 2) podklady jsou připravovány a měněny na poslední chvíli,
- 3) radní nemají k dispozici odborné zázemí, o které by se mohli opřít a které by jim s vyhodnocením podkladů pomohlo.

Ještě větší informační deficit potom je na straně opozičních zastupitelů a zastupitelů, kteří by o dění ve společnostech měli mít přehled na základě rozhodování o rozpočtu i možnosti rozhodovat o jejich založení či zrušení, případně o úpravách stanov. Rada sice může podle § 101 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, respektive § 70 zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze přizvat de facto kohokoli k jednání, ale činit tak nemusí.

Jan Hraba jako hlavní důsledek informačního deficitu vnímá omezenou možnost samosprávy danou společností ovládat či ovlivňovat, protože „samosprávný celek zpravidla nedisponuje dostatečným odborným a administrativním aparátem ani dostatečnou vlastní autonomií a flexibilitou k tomu, aby si mohl udržovat byť jen adekvátní přehled o záležitostech jednotlivých společností“¹³. Pokud by takový stav znamenal, že společnosti budou vedeny čistě

¹² HAVEL, B. § 12. In: ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B., CILEČEK, F., KUHN, P., ŠUK, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str.30.

¹³ HRABA, J. Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností jako prostředek konsolidace corporate governance státem vlastněných společností v České republice. In: ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B. (eds.) *Prozařování OECD principů corporate governance do národních kodexů dobré správy obchodních korporací*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, str. 38.

profesionálně a management nebude vystavován politickému nátlaku směřujícímu k prosazení dílčích stranických, nikoli veřejných zájmů, měl by daný stav i určité výhody. Ve skutečnosti se ovšem v daném modelu spojuje nedostatečný přehled akcionáře (jinak běžný spíše ve společnostech s rozdrobenou akcionářskou strukturou) s prosazováním dílčích politických zájmů skrz neformalizovaná sdělení nikoli „řídící osoby“, ale těch několika málo osob politické reprezentace, které mají v rámci samosprávy exkluzivní přehled o dění v dané společnosti. Neformální sdělení řídící osoby teorie zná jako tzv. hovory u krbu¹⁴. Zde ovšem u krbu nesedí s managementem společnosti jediný akcionář, ale pouze zvenku těžko identifikovatelný okruh osob se skutečným přístupem k informacím.

Jan Lasák popisuje, že „moderní české korporace (resp. především společnosti v jiných než angloamerických zemích) mají zásadně ovládajícího akcionáře (skupinu akcionářů) vykonávajícího ultimativní kontrolu nad řízením a správou korporace¹⁵. A že v takovém prostředí „lze vcelku logicky předpokládat existenci jistého strukturálního sepětí mezi majoritním akcionářem a členy volených orgánů, kteří v takovém korporacním angažmá jen málokdy činí kroky, které by byly v příkrém rozporu s vůlí majoritního akcionáře. Pokud by se tomu přesto stalo, lze předpokládat, že „nemravný“ (člen představenstva či správní rady) bude neprodleně odvolán a nahrazen novým. To platí i v případě, pokud by profesionální management odmítal činit kroky vyžadované (více či méně otevřeně) ze strany ovládajícího akcionáře.“¹⁶ Na odvolávání managementu ostatně není nic podezřelého ani pochybného, naopak judikatura Nejvyššího soudu¹⁷ „takový způsob označila za jediný možný způsob ingerence akcionářů do oblasti obchodního vedení a kontroly akciové společnosti“¹⁸. Platí ovšem toto sepětí managementu s vůlí majoritního (respektive dokonce většinou jediného) akcionáře v případě samosprávy? Management si je spíše dobře vědomý, že s ohledem na množství stran a dílčích zájmů při souběžném nedostatku informací zastupitelek a zastupitelů jednotná vůle akcionáře de facto neexistuje. K odvolávání managementu dochází sice i v prostředí samosprávy včetně Hlavního

¹⁴ ŠTAŇKO, S. *Právní postavení člena statutárního orgánu řízené akciové společnosti*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 9.

¹⁵ LASÁK, J. *Kontrola řízení a správy akciové společnosti a postavení dozorčí rady*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, str. 15.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2005, sp. zn. 29 Odo 442/2004.

¹⁸ ŠTAŇKO, S. *Právní postavení člena statutárního orgánu řízené akciové společnosti*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 12.

města Prahy, ale děje se tak většinou až v případě zcela evidentních problémů, které jsou popisovány v médiích, většinou v situacích, které měly být řešeny mnohem dříve. Zájem akcionáře na efektivním vedení korporace mizí a nahrazuje ho snaha jednotlivých politických stran „nenamočit se“ do problémů, které začnou řešit média.

Místo žádoucích strategických transparentních rozhodnutí nad rámec běžného obchodního vedení, kterých v situaci informačního deficitu není samospráva schopná, pak hrozí potenciální dílčí zásahy do obchodního vedení mimo oficiální rozhodovací proces, kdy někdy by už na dotyčné mohlo dopadnout ustanovení § 62 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích ohledně odpovědnosti „faktického vedoucího“. Zásahy sledující nikoli veřejný zájem, ale osobní zájmy informovanějších aktérů. Přitom situace by měla být přesně opačná, protože na straně zastupitelek a zastupitelů (respektive radních) je jak informační právo vycházející z práva na informace týkající se veřejného zájmu a hospodaření s veřejnými prostředky, tak informační právo akcionářské:

Daniel Lála popisuje čtyři funkce informačního práva v kapitálových společnostech – informační (přehled o dění ve společnosti), k ochraně společníka (nezbytné pro efektivní a racionální výkon hlasovacího práva), kontrolní (zda statutární orgán plní svoji funkci) a také funkci skládání účtů. Upozorňuje, že podle německého akciového zákona není možné vydat podíl ani akcii bez práva na vysvětlení¹⁹. Kodex správy a řízení společností ČR 2018 ostatně z toho důvodu doporučuje na valných hromadách účast širokého spektra osob v bodě 2.4: „Společnost by měla zajistit na valné hromadě přítomnost všech osob podílejících se na řízení společnosti, dále osob, které se podílely na přípravě návrhů usnesení, o nichž má valná hromada hlasovat, jakož i dalších osob, které mohou akcionářům poskytnout vysvětlení.“²⁰ V bodech 2.4.1 až 2.4.4 je výčet ještě upřesněn důrazem na konkrétní osoby, například v bodě 2.4.3 je výslovně uvedeno, že „Na valné hromadě by měl být přítomen člen výboru pro audit, interní auditor, risk manažer a compliance officer“²¹. Pokud jediný akcionář „pouze“ rozhoduje v působnosti valné hromady, znamená to, že by ho názor vybraných osob neměl zajímat a společnost by se neměla snažit zajistit setkání s nimi?

Informační deficit radních i zastupitelů obecně lze řešit více způsoby, které ovšem všechny nesou řadu aplikačních potíží i výkladových nejistot.

¹⁹ LÁLA, D. *Druhy podílů v kapitálových společnostech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 109 - 110.

²⁰ ZAHÁLKOVÁ, M., SPÁČIL, J., ČECH, P., BORSÍK, D., HURYCHOVÁ, K., FIRMAN, P., TRUNEČKOVÁ, I. *Kodex správy a řízení společností ČR 2018*. Czech Institute of Directors (CIoD), 2018, str. 24.

²¹ Tamtéž.

2.3.1 Právo na vysvětlení

V případě řádné valné hromady by akcionář měl právo na vysvětlení záležitostí týkajících se probíhající valné hromady podle §§ 357 a 358 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích – a to včetně práva na přezkum dozorčí radou podle § 360 odst. 2 tohoto zákona. Představenstvo může vysvětlení odmítnout jen za podmínek podle § 359 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích, tedy pokud by poskytnutí mohlo přivodit společnosti újmu, jde o vnitřní informaci nebo utajovanou informaci podle jiného právního předpisu nebo je-li požadované vysvětlení veřejně dostupné.

Autor této práce je toho názoru, že i přestože se fakticky nejedná o valnou hromadu, ale „pouze“ o rozhodování v její působnosti, nic by nemělo akcionáři bránit daného práva využít, pokud by ke svému rozhodování skutečně také přizval členky a členy volených orgánů, tedy představenstva a dozorčí rady. Často je ovšem místo představenstva na radě přítomen pouze jeho předseda, podobně chybí dozorčí rada. Situaci dále komplikuje fakt, že o vysvětlení by musela rada žádat kolektivně. Samozřejmě by konkrétní radní mohl apelovat na kolegyně a kolegy péčí řádného hospodáře ve vztahu k samosprávě, nicméně už jen získat souhlas s dotazem v případě až jedenácti členného orgánu může být obtížné. V praxi se tedy tento postup nevyužívá a také nebude. Využitelný by byl, kdyby samospráva přistoupila k rozhodování v působnosti valné hromady v předem daném intervalu, kdy konkrétní společnosti věnuje samostatné jednání za účasti všech členek a členů volených orgánů. Součástí by pak byla adekvátní příprava včetně formulace případných dotazů ze strany radních.

Na druhou stranu existuje vůbec materiální důvod, proč by samospráva jako jediný akcionář nemohla dostávat informace i mimo rozhodování v působnosti valné hromady? Ustanovení zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích, která se vážou k předávání informací akcionářům managementem, mají mimo jiné zajistit rovné zacházení s akcionáři podle § 244 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích. Pokud je akcionář pouze jediný, ovšem zastupovaný kolektivním orgánem (orgány), je třeba v prostředí samosprávy třeba především zajistit, že informace dostanou ideálně ve stejný okamžik všichni, kteří se na rozhodování podílejí. K diskriminaci jiných akcionářů ovšem předáním informace mimo rozhodování v působnosti valné hromady nedojde (respektive k riziku, že se o předání informace nedozvědí a nemohli by tak využít zákonné možnosti vyžádat si tutéž informaci následně i bez splnění postupu podle § 357 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích).

Stanovy společnosti navíc mohou práva akcionářů na vysvětlení rozšířit – a to včetně poskytování informací, které nesouvisejí se záležitostmi projednávanými na valné hromadě, včetně nahlížení do dokladů společnosti, a dokonce i včetně vyloučení odmítnutí poskytnutí informace podle § 359 písm. a) zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích, který se vztahuje k vyloučení újmy.²² Zákonné i organizační překážky pro významné omezení přístupu samosprávy jako jediného akcionáře k informacím se tedy jeví spíš jako zdánlivé – stačila by vůle politických stran, vhodný mechanismus k předávání informací (rozepsaný dále například v zásadách pro představenstva a dozorčí rady) a jednotná úprava ve stanovách společnosti.

2.3.2 Závazek k přípravě podkladů

Podklady k rozhodování v působnosti valné hromady může připravovat společnost, ale také si je může v případě společnosti s jediným akcionářem (samosprávou) připravit samospráva sama. Politické strany jsou ovšem zvyklé vnímat čas jako nástroj pro nátlak a prosazení vlastních zájmů. Jen obtížně by se proto smiřovaly například se závazkem, že podklady budou všem zúčastněným dostupné například 14 dní předem, nebo alespoň s předstihem několika dnů. Otázka také je, kde by tento závazek měl být ukotven a jaká jiná než teoretická politická odpovědnost by vyplývala z jeho porušování. Ve stanovách společnosti? A bylo by pak možné rozhodnutí napadnout, pokud by podklady nebyly dostupné včas?

2.3.3 Průběžné zprávy

Andrea Kohoutková v materiálu organizace Oživení zaměřené na transparentnost ve veřejné správě uvádí jako vhodnou praxi a řešení problému informačního deficitu podávání průběžných zpráv:

„i) povinnost podání průběžných zpráv zastupitelstvu a radě obce

Povinnost členů představenstva průběžně předkládat zastupitelstvu a radě zprávy o hospodaření, významných právních jednáních a rozhodnutích představenstva ve stanoveném časovém intervalu (např. každé 3 měsíce).

ii) Povinnost podání ad hoc zpráv zastupitelstvu a radě obce

²² ŠUK, P. § 357. In: ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B., CILEČEK, F., KUHN, P., ŠUK, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 705 - 706.

Povinnost členů představenstva předložit zastupitelstvu a radě obce tzv. ad hoc zprávy, tj. informace o významných skutečnostech, jež nesnesou odkladu a nemohou tak být reportovány až v průběžné zprávě (ad hoc zprávami mohou např. být zprávy o vývoji pohledávek a závazků po lhůtě splatnosti od určité, stanovami nadefinované částky).²³

Průběžné zprávy se ovšem mohou stát ryze formálně plněnou povinností bez větší pozornosti zastupitelstva, pokud neexistují mechanismy jejich projednávání za účasti odpovědných osob dané společnosti – tyto mechanismy by přitom opět mohla samospráva sjednotit v úpravě stanov společností – aspoň co se týká povinností pro volené orgány těchto společností. Za tímto účelem samosprávy mohou zřizovat jako poradní orgány komise a výbory. Ty mohou aspoň do určité míry plnit nejen úlohu politickou, ale i odbornou. Komise jsou voleny radou a také pouze radě mohou doporučovat další postup. V případě výborů je situace odlišná v případě Prahy a ostatních samospráv. Zatímco v Praze výbory mohou adresovat svoje doporučení radě i zastupitelstvu s ohledem na § 77 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, v § 118 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích a § 77 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích podobná úprava vůči působnosti rady chybí a výbory jako poradní orgán slouží pouze zastupitelstvu. Považuji s ohledem na společnosti s majetkovou účastí samosprávy za významně lepší úpravu v zákoně o hlavním městě Praze, protože umožňuje, aby jediný orgán činil doporučení týkající se dané společnosti jak radě, tak zastupitelstvu, mezi které jsou kompetence ve vztahu k těmto společnostem rozděleny. Úprava v zákoně o obcích naopak směřuje k tomu, že v případě volby výborů rada zůstane při svém rozhodování v působnosti valné hromady bez doporučení, nebo naopak v případě komise jako poradního orgánu rady zůstane bez poradního orgánu zastupitelstvo. Vyřešit tuto situaci by bylo možné tak, že by k dění v dané společnosti vznikl výbor i komise – a to ve stejném personálním složení. Bylo by pak možné svolávat bez problémů společná jednání těchto orgánů a doporučovat podle potřeby radě i zastupitelstvu. Na podobném postupu by ovšem bylo složité najít politickou dohodu – a koaliční strany vždy budou tíhnout ke zřízení pouhých komisí, které jim umožňují informovanější rozhodování při současném „odstříhnutí“ opozice od informací nebo předkládání průběžných opozičních návrhů.

V prostředí samosprávy ovšem při absenci jednoznačné zákonné úpravy ovšem vždy bude existovat problém nestálosti reportování zastupitelstvu, protože každé zastupitelstvo si tyto

²³ • KOHOUTKOVÁ, A. *Manuál pro zvýšení transparentnosti municipálních obchodních společností*. Oživení, 2015. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2015/01/Manual_MOS_update.pdf.

výbory znovu navolí a rozdělí mezi ně kompetence. Viz § 59 odst. 2, písm. o) zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, respektive § 84 odst. 2 písm. l) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

2.4 Individuální právo zastupitelek a zastupitelů na informace

Stávající zákonná úprava také počítá se speciálním individuálním informačním právem zastupitelek a zastupitelů na informace, které se ovšem v praxi setkává s aplikačními obtížemi. Podle § 51, odst. 2, písm. b) a c) zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, § 34 odst. 1, písm. b) a c) zákona č. 129/2000 Sb. o krajích a podle § 82, písm. b) a c) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích mají zastupitelé právo vznášet dotazy, podněty a připomínky na statutární orgány právnických osob založených samosprávou i s nárokem na odpověď do třiceti dnů (písmena b)) a mají také právo na dotazování se zaměstnanců samosprávou založených právnických osob (písmena c)) – vyjma hlavního města Prahy opět včetně nároku na odpověď do 30 dnů. Jak ovšem má zastupitel postupovat, pokud informace neobdrží? V rozsudku NS 3 Aps 5/2013-27 ze dne 6. 11. 2013 soud k chybějícím procesním úpravám při poskytování informací podle písm. c) výše uvedených zákonů uvedl, že „Použitím procesního režimu zákona o svobodném přístupu k informacím se zastupitelům, kteří žádají o informace dle jiného právního předpisu, rozšiřují možnosti k získání požadovaných informací, neboť na povinné subjekty jsou kladeny větší nároky a zastupitelé mohou k jejich získání využít všechny procesní prostředky informačního zákona. Obdobně je tomu i v případě stěžovatele. Výklad provedený městským soudem zcela jistě vede i ke zlepšení ochrany veřejného zájmu, jenž spočívá v právu zastupitelů na bezproblémové získání informací nejen dle zákona o svobodném přístupu k informacím, ale také podle zákona o obcích, respektive zákona o hlavním městě. V daném případě tak bylo namístě zákon o svobodném přístupu k informacím analogicky využít“²⁴. Zatímco v případě písmene c) může zastupitel procesně postupovat podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, v případě podnětů dle písm. b) je situace odlišná – podle Nejvyššího správního soudu nelze na podnět zastupitele tento zákon aplikovat. „Odpověď zastupiteli dle tohoto ustanovení je toliko stanoviskem příslušného orgánu k věci a nijak se jí nerozhoduje o právech a povinnostech zastupitele. Z tohoto důvodu taktéž zastupitel nemůže uplatnit žalobu na nečinnost, nedostane-li ze strany tázaného subjektu náležitou odpověď“ (viz rozsudek NS 3 As 70/2015-29)²⁵. Liší se ovšem formulace práva na informace dle

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 6.11.2013, č. j. 3 Aps 5/2013 – 27.

²⁵ MAŘÍK, R. § 51. In: DĚVĚROVÁ, M. a kol. *Zákon o hlavním městě Praze. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 185.

písmene b) a podle písmene c) v uvedených zákonech natolik, aby bylo využití procesního postupu podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím zdůvodnitelné pouze v jednom případě? Dle mého názoru nikoliv.

Kromě procesního postupu je ovšem významná také otázka, v jakém rozsahu mají zastupitelky a zastupitelé na informace nárok. Podle metodického výkladu Ministerstva vnitra č. 1/2016 aktualizovaného k 1. červnu 2022 „Požádá-li proto zastupitel o informace, na něž má nárok podle § 82 písm. c) zákona o obcích a jde-li o informace, které se vztahují k věcem přímo projednávaným, respektive projednatelným zastupitelstvem, má zastupitel právo na přímý a obsahově neomezený přístup i k chráněným údajům. Informace, které takto souvisejí s výkonem funkce zastupitele, je proto třeba zastupiteli poskytnout bez omezení (např. požadovaný dokument bude poskytnut bez „začernění“ osobních údajů). Argumentovat lze v této souvislosti i tak, že pokud by ze zpřístupnění zastupiteli byly vyloučeny informace chráněné zvláštní právní úpravou, musel by tak zákon o obcích stanovit výslovně, což nečiní (srov. v této souvislosti požadavky plynoucí na omezení práva na informace z čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).“²⁶ To samozřejmě lze vztáhnout i na rozhodování rady a radních samosprávy, tedy že radní (kteří jsou ostatně vždy také zastupiteli) mají mít obsahově neomezený přístup i k chráněným údajům v případě otázek týkajících se rozhodování rady. Zastupitelé – radní rozhodující v působnosti valné hromady tak de facto dostávají do ruky nástroj obrátit se v otázkách týkajících se dané společnosti na jakéhokoli jejího zaměstnance a dostat odpověď bez materiálních omezení. Zákonný nárok na informace má v takovém případě přednost před smluvní úpravou mlčenlivosti. Pokud se ovšem může radní obrátit na kteréhokoli zaměstnance, proč by se nemohl obrátit například také na člena představenstva nebo dozorčí rady, který zaměstnancem není, ale spíše lze zajistit jeho přítomnost při samotném rozhodování? A nebo má nárok obracet se s dotazy pouze na ty členy dozorčí rady, kteří jsou současně také zaměstnanci dané společnosti?

Informace, které zastupitel obdrží na základě daného ustanovení, navíc musí dále chránit, nemůže s nimi libovolně nakládat, ale musí rozlišovat mezi informacemi volně dostupnými široké veřejnosti a těmi, které dostal pouze na základě výkonu své funkce. Dostane je ovšem od zaměstnance právnické osoby v takové podobě, aby byl schopen dostatečně odlišit stupně ochrany, které se na poskytnuté informace vztahují?

²⁶ Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016, právo člena zastupitelstva obce na informace.

Individuální právo zastupitelek a zastupitelů na informace by si rozhodně zasloužilo přesnější a podrobnější úpravu po procesní i materiální stránce.

2.5 Koncern jako lék?

S ohledem na problémy, kterým samosprávy čelí v případě snah o základní strategické rozhodování, dostupné informace ze společností, odměňování managementu nebo kontrolu, se jako jedno z řešení nabízí koncernové uspořádání.

Ke koncernu přistoupilo Brno uzavřením smlouvy Deklarace koncernu statutárního města Brna²⁷ v roce 2017 a také Olomouc, kdy zastupitelstvo schválilo v roce 2020 „Strategii řízení akciových společností, kde je Statutární město Olomouc jediným akcionářem“²⁸.

V první řadě samotné koncernové uspořádání podle § 79 a násl. zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích umožňuje jednotné řízení řízených osob osobou řídící – a to včetně zásahů do obchodního vedení, jsou-li v zájmu koncernu. Pokud tedy daná samospráva trpí zásadními nedostatky v oblasti transparentnosti a základního rozhodování v působnosti valné hromady, těžko věřit, že situaci vyřeší uspořádáním, pro které by si nejprve měla vytvořit základní předpoklady a zázemí. Navíc pokud samospráva bude pravidelně zasahovat do obchodního vedení jednotlivých společností, může se stírat jedna z hlavních příčin, proč konkrétní akciová společnost vznikla – tedy právě profesionální správa oddělená od každodenních politických tlaků.

Na druhou stranu – „koncern lze odvozovat od důvodů, které vedou či vedly k jeho založení“²⁹. A mezi tyto důvody nemusí patřit zdaleka pouze důvody vyššího zisku nebo prosté efektivity, ale také důvody v podobě obecněji vnímané společenské odpovědnosti – ekonomické, sociální i enviromentální. Jak píše Silvie Štaňko, „v oblasti etické odpovědnosti je v poslední době v rámci koncernů velmi aktuální vydávání tzv. etických (compliance) kodexů, které obvykle zahrnují deklaraci mise a vizí koncernu, definici jeho základních hodnot, vymezení odpovědnosti vůči zúčastněným stranám a vybrané normy a pravidla (například ve vztahu k uplácení nebo jiné možné formě kriminality), a s tím související školení zaměstnanců“. Samospráva tedy může díky

²⁷ Deklarace koncernu statutárního města Brna. Dostupné z <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/3745548>.

²⁸ Strategie řízení akciových společností, kde je Statutární město Olomouc jediným akcionářem. Dostupné z https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/24_/24763/strategie-rizeni-as.cs.pdf.

²⁹ ŠTAŇKO, S. *Právní postavení člena statutárního orgánu řízené akciové společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2022, str.

koncernovému uspořádání určitě nastavit jednotný standard ve svých společnostech v oblasti společenské odpovědnosti.

Je ovšem koncern nezbytný kvůli transparentnosti samotné nebo kvůli prosazení základní vlastnické politiky realizované formou strategických rozhodnutí? Není. V případě obojího zákon č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích počítá s jinými nástroji bez nutnosti koncern vyhlášovat, ať už se jedná o kvalitně a podrobně formulované stanovy společnosti nebo o možnost ovlivňovat společnost prostřednictvím zásad a pokynů představenstvu nebo dozorčí radě vyjma obchodního vedení.

2.5.1 Obchodní vedení

Kde ovšem vede hranice mezi strategickým rozhodováním a obchodním vedením?

„Součástí obchodního vedení není rozhodování o dlouhodobých strategických záměrech společnosti, ve vztahu k nim se proto neuplatní zákaz udělovat představenstvu pokyny týkající se obchodního vedení“³⁰.

V zákoně definice obchodního vedení chybí a obsah tohoto pojmu tedy byl postupně upřesňovaný judikaturou, zejména judikaturou Nejvyššího soudu.

Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. srpna 2004, sp.zn.: 29 Cdo 479/2003: „Obchodním vedením společnosti ve smyslu § 134 ObchZ je řízení společnosti, tj. zejména organizování a řízení její podnikatelské činnosti, včetně rozhodování o podnikatelských záměrech.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2008, sp.zn.: 4 Afs 24/2003: „Pojem „obchodní vedení společnosti“, obsažený v obchodním zákoníku, by bylo možné nejlépe charakterizovat jako průběžnou pravidelnou správu záležitostí společnosti a jejího podniku, tzn. rozhodování o organizačních, technických, obchodních, personálních, finančních aj. otázkách běžného života. Rozumí se tím řízení společnosti, zejména organizování a řízení její podnikatelské činnosti, včetně rozhodování o jejích podnikatelských záměrech.“

Rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 11. září 2019, sp.zn.: 31 Cdo 1993/2019, podle kterého pod obchodní vedení patří především rozhodování:

o provozních záležitostech společnosti, např. o zásobování, odbytu či reklamě;
zda a jaký majetek společnost nabude, či naopak převede na třetí osobu;

³⁰ ŠTENGLOVÁ, I. § 435. In: ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B., CILEČEK, F., KUHN, P., ŠUK, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 926.

zda (a jak) společnost bude vymáhat pohledávky za svými dlužníky;
zda společnost uhradí svůj závazek;
o přemístění provozovny společnosti do nových prostor, neboť stávající prostory jsou nevyhovující;
o řízení zaměstnanců, o náboru zaměstnanců, vytváření pracovních úkolů pro zaměstnance, vzdělávání a rozvoje zaměstnanců a jejich hodnocení, včetně rozhodnutí o výši a formě odměňování zaměstnanců nebo o prodeji bytu zaměstnanci za konkrétní kupní cenu;
jakým způsobem bude financován provoz společnosti; a
zda společnost jako investor uzavře smlouvu o spolupráci na realizaci projektu a zda za tímto účelem poskytne dodavateli půjčku (úvěr).

Nejvyšší soud v tomto rozsudku svoje závěry shrnul tak, že: „obchodním vedením společnosti je organizování a řízení běžné podnikatelské činnosti společnosti, zejména rozhodování o provozu podniku (závodu) společnosti a s tím souvisejících vnitřních záležitostech společnosti, a to bez ohledu na to, zda je vykonává samo představenstvo společnosti či samostatně představenstvem pověřený člen představenstva anebo třetí osoba.“.

2.6 Trnitá cesta ke strategii

Co ale obchodním vedením není? Právě to, co není běžné, co není každodenní, tedy zejména rozhodování o strategických záležitostech. „Rozhodování o strategických a koncepčních záměrech naopak náleží do působnosti nejvyššího orgánu obchodní korporace. Nepřijal-li ovšem nejvyšší orgán žádný dlouhodobý záměr (ať už z jakéhokoli důvodu), může nepochybně statutární orgán postupovat podle vlastní dlouhodobé strategie. Stejně tak může společenská smlouva statutárnímu orgánu uložit, aby své strategické plány a záměry vždy předkládal nejvyššímu orgánu ke schválení.“³¹

Strategie úzce souvisí se samotným důvodem existence společností s majetkovou účastí samosprávy, přičemž tyto důvody by měly být pravidelně přezkoumávány, pojmenovávány a zveřejňovány včetně konkrétních cílů – odkazují se na doporučení první kapitoly Metodických pokynů OECD „Důvody státního vlastnictví“³². I v tomto případě platí, že vlastnictví je

³¹ TOMÁŠEK, P. Přidaná hodnota výkonu funkce – pojem obchodní vedení. In: HURYCHOVÁ, K., TOMÁŠEK, P., ZVÁRA, M., *Obchodní korporace v judikatuře českých a zahraničních soudů*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2021, str. 270.

³² OECD, *Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností*. Czech Institute of Directors, 2017, str. 20.

vykonáváno „v zájmu široké veřejnosti“. Vlastnickou politiku v tomto případě ale netvoří „vláda“, ale politická reprezentace samosprávy. Tato politika by ovšem úplně totožně měla „vysvětlit všeobecné důvody vlastnictví“, úlohu samosprávy „ve správě a řízení“ dané společnosti i jak bude tato politika vykonávána. Politická reprezentace se ovšem může jen velmi obtížně podílet na přípravě takové strategie, pokud trpí informačním deficitem.

2.7 Shrnutí a dílčí závěr

Rozhodování v působnosti jediného akcionáře v případě společností se 100% majetkovou účastí samosprávy trpí zásadními nedostatky, mezi které patří zejména informační deficit zastupitelů a zastupitelů nebo výkladové nejasnosti ohledně procesu změny stanov společností.

Proces změny stanov možná bude vyžadovat upřesnění v zákoně s ohledem na to, že stávající znění zákona, které se autorovi této práce zdálo jednoznačné, si soud vyložil proti smyslu této úpravy, když možnost měnit stanovy přiznal radě samosprávy.

Informační deficit je řešitelný kombinací opatření, zejména zajištěním vhodného organizačního rámce pro rozhodování v působnosti valné hromady i pro průběžné poskytování informací zastupitelkám a zastupitelům. Například prostřednictvím výborů a komisí zastupitelstva a rady.

Dalším krokem pak může být oficiální deklaráce koncernu v určitých oblastech, ovšem toto uspořádání by nemělo předcházet zajištění základních mechanismů pro hladkou výměnu informací mezi společnostmi, jejich volenými orgány a akcionářem.

Cílem by mělo být natolik hladké předávání informací mezi volenými orgány a akcionáři, že nebude problém vypracovat a přijmout dlouhodobou strategii společnosti a obecně pravidelně činit strategická rozhodnutí. Při rozhodování v působnosti valné hromady je třeba mít na paměti rozdíl mezi strategickým rozhodováním a běžným obchodním vedením.

3 Další veřejnoprávní aspekty akciových společností s převažující účastí samosprávy

3.1 Úvod

Ve třetí kapitole se zabývám poskytováním informací ve vztahu k povinností mlčenlivosti, vazbou zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím k registru smluv, pojmem veřejného zadavatele a trestní odpovědností právnických osob s ohledem na to, že se jedná o klíčové prvky pro samosprávu jako akcionáře. Nedostatky v poskytování informací veřejnosti, v publikaci smluv (a tím pádem riziku jejich neplatnosti a neúčinnosti) a ve veřejném zadávání nebo případné podcenění trestní odpovědnosti právnických osob mohou mít významný negativní dopad na to, jak veřejnost vnímá správu majetku ze strany politické reprezentace.

3.2 Poskytování informací na žádost

Spor o postavení akciových společností jako povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím se vedl (a do určité míry stále vede) od vstoupení zákona v účinnost. „Nejvyšší správní soud opakovaně vymezil jako veřejné instituce obchodní společnosti vlastněné či spoluvlastněné státem nebo územním samosprávným celkem nebo jím ovládané.“³³ Významný byl s ohledem na předchozí judikaturu relativně nečekaný náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, kterým se Ústavní soud přiklonil k tomu, že „Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů.“³⁴

Tento náleží i dlouho trvající spory vyústily v další novelizaci zákona upravujícího přístup k informacím, konkrétně k doplnění § 2a, kterým se vymezuje veřejný podnik jako povinný subjekt, ovšem také v relativně širokou výjimku pro tyto společnosti z okruhu poskytovaných informací formulovanou v § 2b. Zatímco § 2a rozšiřuje okruh povinných subjektů de facto zpátky

³³ JELÍNKOVÁ, J. § 2. In: JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, str. 16.

³⁴ Náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, bod 71.

na úroveň před z mého pohledu excesivním výše zmíněným nálezem Ústavního soudu, § 2b informační právo obsahově vyprazdňuje. Původní omezení vztahující se pouze na informace o obchodním tajemství bylo rozšířeno na veškeré informace o činnostech „v běžném obchodním styku“. S ohledem na to, jak je „běžný obchodní styk“ neurčitý právní pojem, pochopitelně hrozí velmi významné omezení poskytovaných informací – a to nejen na žádost, ale také aktivně zveřejňovaných v registru smluv (viz kapitola 3.3).

Omezení poskytovaných informací „pouhým“ obchodním tajemstvím omezovalo alespoň formálně možnost „klikování“ s neurčitými právními pojmy. Společnosti při vyřizování žádostí o informace ovšem zcela záměrně přehlížely, že aby informace mohla být jako obchodní tajemství označena, musí naplňovat všechny jeho podmínky současně a je „vždy nutné zcela konkrétně uvést, v čem přesně žalobcem požadované informace naplňují znaky obchodního tajemství“³⁵, viz také rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 24/2007-106 nebo 9 As 155/2015-195. Podle § 504 zákona č. 89/2012 Sb. občanského zákoníku „Obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení.“ V případě odmítnutí poskytnutí požadovaných informací tedy každá společnost měla ve zdůvodnění uvést, proč je daná informace současně konkurenčně významná, určitelná, ocenitelná i běžně nedostupná. A protože většinou takto nelze označit celý dokument, ale pouze jeho vybrané pasáže, tak si také společnosti měly dát práci s vyznačením neposkytnutelných informací a zasláním upraveného dokumentu žadateli. Protože za skutečné obchodní tajemství bylo možné označit jen relativně malý okruh informací, „hrály“ společnosti se žadateli hru, kdy i při jednoznačně formulovaném ustanovení zákona spoléhaly na to, že v čase informace již ztratí význam a žadatel opravné prostředky buď nevyužije, nebo ve sporu zvítězí v okamžiku, kdy už informace budou zastaralé a nepoužitelné.

Běžný obchodní styk oproti tomu v zákoně definován není. Neurčitý právní pojem najdeme například i v § 57 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích, kde je formulována výjimka ze smluv společnosti se členy orgánu. Bude vždy záležet na konkrétním případě:

Jde o smlouvu, kterou má obchodní korporace v předmětu činnosti?

Nebo kterou pro svou činnost pravidelně potřebuje?

³⁵ TUHÁČEK M. § 9. In: JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, str. 118.

Uzavírá takové smlouvy běžně?

NS 23 Cdo 3867/2007: "...zpravidla však půjde především o porovnání předmětu zkoumané dispozice (jeho povahy) s předmětem podnikání společnosti."

Další problematické ustanovení je nový § 8c zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Sice na jedné straně stanovuje jednoznačně povinnost poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, co se týká statutárních, řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánů, ovšem současně ve výčtu poskytovaných informací v § 8c odst. 2 chybějí účel a podmínky poskytovaných prostředků, tedy reálně hrozí, že se k informacím skutečně umožňujícím kontrolu hospodaření veřejnost nedostane.

3.2.1 Dopad na požadavek mlčenlivosti ve smlouvách o výkonu funkce

Ve smlouvách o výkonech funkce se členkami a členy volených orgánů bývají standardně ujednání zavazující k mlčenlivosti ohledně informací týkajících se společnosti, často pod hrozbou významných sankcí. Tato ujednání se nicméně dostávají do rozporu s informačními povinnostmi podle zákona, které mají v takovém případě přednost – a navíc si reálně nelze představit, že by mohla být způsobena újma společnosti poskytnutím informace, kterou by měl teoreticky nárok získat kdokoli na základě prosté žádosti o informace. Proto je v případě společností s majetkovou účastí státu nebo samosprávy smluvní závazek mlčenlivosti značně limitovaný. Po novele zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím si ovšem přeci jen členky a členové volených orgánů musejí dát větší pozor na to komu a v jaké podobě informace sdělují. Právě s ohledem na to, že společnosti už nemusejí poskytovat žádné informace týkající se běžného obchodního styku.

3.3 Povinnosti podle zákona o registru smluv

Novelizací zákona č. 106/1999 Sb. došlo i ke změně poskytovaných informací o smlouvách podle zákona č. 340/2015 Sb. o registru smluv s ohledem na jeho §3 odst. 1, podle kterého s „prostřednictvím registru smluv neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím“.

Registr smluv se odkazuje k běžnému obchodnímu styku v §3 odst. 2 písm. q, kdy se povinnost zveřejnění nevztahuje na „smlouvu uzavřenou právnickou osobou uvedenou v § 2 odst. 1 písm. j) nebo m), která byla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo

obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, pokud tato smlouva byla uzavřena v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání uvedené právnické osoby zapsané ve veřejném rejstříku. To neplatí, jde-li o smlouvu uzavřenou s osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která nebyla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví“. Je tedy vidět, že výjimka na informace z běžného obchodního styku se původně vztahovala jen na relativně striktně vymezený okruh právnických osob s majetkovou účastí státu nebo samosprávy, rozhodně ne na všechny tyto společnosti. S ohledem na změnu v poskytování informací na žádost ovšem došlo i k významného rozšíření výjimky pro povinně zveřejňované smlouvy všech veřejných podniků a veřejných institucí, která jsou obchodními společnostmi nebo národním podnikem. Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím sice koriguje rozsah výjimky § 2b odst. 2 odkazujícím na výčet v § 2a odst. 1, ovšem takovou výjimku lze s ohledem na formulaci zákona vykládat i velmi úzce.

3.4 Veřejný, nebo neveřejný zadavatel?

Pojem veřejného zadavatele naplňuje právnická osoba dle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, pokud splňuje obě uvedené podmínky, tedy že „1. byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a 2. jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.“ Podle komentáře Kateřiny Eichlerové se „za rozhodující považuje současný stav, nikoli stav vymezený při založení“³⁶.

Termín „průmyslové a obchodní povahy“ je vymezený rozhodovací praxí soudů Evropské unie. Platí přitom, že stačí, aby daná společnost vykonávala třeba jen jedinou činnost, kterou naplní obě podmínky dané zákonem, aby se stala veřejným zadavatelem podle uvedeného ustanovení.

Charakter průmyslové a obchodní povahy naopak nemají „ty činnosti, které se stát rozhodl uspokojovat sám či při jejichž uspokojování vykonává rozhodující vliv, tyto činnosti mohou být svěřeny i územním samosprávným celkům (svoz odpadu, poskytování zdravotní péče, vzdělávání či poskytování zdravotních služeb)“³⁷.

³⁶ EICHLEROVÁ, K. Právo na informace ve vztahu k SOE pohledem českého práva. In: CSACH, K., HAVEL, B. (eds.) *Corporate governance společností s účastí státu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 133.

³⁷ BALÝOVÁ, L. *Veřejné zakázky*. Praha: C. H. Beck, 2020. Str. 19.

Interpretace vychází z rozhodovací praxe ESD, např. BFI Holding BV³⁸, v němž se řešil případ obchodní společnosti ARA založené dvěma samosprávnými celky k zajištění služeb souvisejících s likvidací a svozem odpadu a s čištěním ulic. Jak shrnuje Kateřina Eichlerová, soud „argumentoval tím, že svoz komunálního odpadu a úklid ulic je činěn v zájmu veřejného zdraví a ochrany životního prostředí a tuto činnost nelze nechat jen na soukromých osobách (zejm. bod 52 odůvodnění rozsudku)³⁹. Samotná existence rozvinuté hospodářské soutěže sama o sobě nemůže vyloučit závěr, že daný subjekt naplňuje potřeby ve veřejném zájmu, které nemají průmyslovou či obchodní povahu (rozsudky Adolfg Truley⁴⁰, body 60 a 61, BFI Holding, bod 43). Daná činnost totiž nemusí být svěřena pouze výhradně jedné konkrétní právnické osobě, případně může existovat případ, kdy taková činnost uspokojuje konkrétní potřeby komerčních podnikatelských subjektů (rozsudek Ritta Korhonen⁴¹, bod 50).

Zaleží také na tom, zda společnost nese plná ekonomická rizika spojená s výkonem své činnosti.

Samospráva by si tedy v případě zakládání nové akciové společnosti nebo při úpravách stanov společností stávajících měla být vědoma důsledků pro veřejné zadávání s ohledem na vymezení činnosti společnosti.

Společnosti s převažující majetkovou účastí samosprávy, které naplňují definici veřejného zadavatele, pochopitelně řeší taky otázky dobré praxe – zejména otevřených soutěží. Hlavní město Praha usnesením č. 974 ze dne 3. 5. 2021⁴² požádalo vybrané společnosti o publikaci vybraných dat vztahujících se k zakázkám a otevřené soutěže i v případech nevyžadovaných zákonem, pokud to povaha zakázek umožňuje. S ohledem na formulaci usnesení se nejedná o závazný pokyn ani zásadu podle zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích, ale pouhou formalizovanou žádost. Mohl by jediný akcionář podobné usnesení formulovat i jako zásadu podle § 435, odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích, nebo už by takové usnesení bylo zásahem do obchodního vedení společnosti? Odpověď není jednoznačná. Na jednu stranu patří organizace veřejných zakázek ke každodenním otázkám při správě takové společnosti, na druhou stranu se v daném případě nejedná o zásah v případě konkrétní zakázky, ale obecný rámec, který nadále

³⁸ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. listopadu 1998, případ C – 360/96, BFI Holding BV.

³⁹ EICHLEROVÁ In: CSACH, *Corporate governance společností s účastí státu*, str. 133.

⁴⁰ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. února 2003, případ C-373/00, Adolfg Truley.

⁴¹ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. května 2003, případ C-18/01, Ritta Korhonen.

⁴² Usnesení č. 974 ze dne 3. 5. 2021 dostupné z <https://1url.cz/nuXYX>.

umožňuje statutárnímu orgánu značnou míru volnosti v jednotlivých případech – a také o rozhodnutí, které lze svým rozsahem bezpochyby označit za strategické.

Společnosti tedy postupně musejí řešit tři otázky – za prvé vůbec status veřejného zadavatele podle zákona, následně otázku veřejných soutěží nad rámec zákona a konečně za třetí samotnou podobu všech veřejných zakázek, kdy podle Metodických pokynů OECD „pokud se SVS zapojují do veřejných zakázek, ať již jako uchazeč nebo zadavatel, všechny související postupy by měly umožnit konkurenci, být nediskriminační a zajištěné odpovídajícími standardy transparentnosti“⁴³.

3.5 Trestní odpovědnost a prevence

Společnosti s majetkovou účastí státu nebo samosprávy podobně jako jiné právnické osoby s trestní odpovědností musejí řešit otázku preventivního předcházení situacím, které by je vystavily riziku možného trestního stíhání nebo dokonce odsouzení za trestný čin. To je ještě podpořeno § 8 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, podle kterého se „Právnická osoba se trestní odpovědnosti podle odstavců 1 až 4 zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami uvedenými v odstavci 1 zabránila.“ David Čep upozorňuje na nekoncepčnost této úpravy a také srovnáním s rakouskou, francouzskou a slovenskou právní úpravou, které podobné ustanovení neobsahují, ukazuje, že český přístup je spíše výjimečný.⁴⁴ Nekoncepčnost vidí už v samotném sousloví „zproští odpovědnosti“ s ohledem na to, že „o zproštění se odpovědnosti lze předně hovořit tehdy, pokud již něčí odpovědnost byla založena“ a že v rovině trestněprávní by mohla tato terminologie „vést k výkladu, že právnická osoba musí sama prokázat“ nevinu. Přičemž dokazování nevinu „je právem, nikoli však povinností osoby, proti níž se řízení vede“⁴⁵.

⁴³ OECD, *Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností*, Czech Institute of Directors, 2017, str. 23.

⁴⁴ ČEP, D. *Trestní odpovědnost právnické osoby a člen statutárního orgánu aneb vytýkatelnost protiprávního činu člena statutárního orgánu právnické osobě*, Brno: Masarykova univerzita, 2020, str. 197.

⁴⁵ Tamtéž, str. 201.

Podle Dalibora Šellenga „Při posuzování toho, zda právnická osoba vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možno spravedlivě požadovat (...) je velmi důležitý pojem compliance programů.“⁴⁶

Dalibor Šelleng dále doporučuje, aby se součástí zákona stal alespoň demonstrativní výčet opatření, kterými je možné vyloučit trestní odpovědnost právnické osoby podle ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.⁴⁷

Přestože Davidu Čepovi i Daliboru Šellengovi rozumím po stránce ryze právně teoretické, dovolil bych se zastat stávající právní úpravy v tom smyslu, že její znění motivuje volené orgány právnických osob v přijímání funkčních preventivních opatření i průběžné ostražitosti. Pokud by uvedené ustanovení ze zákona zcela vypadlo (což by dle svého komentáře zřejmě uvítal David Čep), nemusela by být vazba na ulehčení si situace před orgány činnými v trestním řízení tak zjevná, jako je nyní. Demonstrativní výčet by pak zase mohl vést k pouhému ryze formálnímu naplnění v zákoně vyjmenovaných opatření. Že souvislost mezi přijímanými opatřeními v rámci corporate governance a trestní odpovědností nemusí být zcela zřejmá upozorňuje i František Púry, když tvrdí, že „ani ti soudci nebo státní zástupci, kteří se podílejí na řešení hospodářské kriminality, resp. té její části, která souvisí s činností obchodních korporací, si mnohdy neuvědomují, zda vůbec, a pokud ano, jaký význam mohou mít principy corporate governance a kodexy dobré správy obchodních korporací pro uplatňování trestního práva a vyvozování trestní odpovědnosti“⁴⁸. Ovšem s tím, že „k závěru o splnění podmínek podle § 8 odst. 5 zák. o tr. odp. p. o. však nestačí prosté přijetí vnitřních předpisů nebo jiných opatření. Důležité je především zajištění dodržování těchto opatření, kontrola jejich plnění a případná detekce jejich porušení a následná adekvátní reakce“⁴⁹.

Vhodnou formou předcházení budoucích problémů s trestní odpovědností může být implementace protikorupčního systému ISO 37001⁵⁰, který představuje ucelený výčet opatření, které společnost přijme, aby získala danou certifikaci. K tomu vyzvala Praha nejvýznamnější

⁴⁶ ŠELLENG, D. *Právnická osoba jako pachatel trestného činu*. Praha: Leges, 2019, str. 202.

⁴⁷ Tamtéž, str. 205.

⁴⁸ PÚRY, F. Prozařování principů corporate governance do národních kodexů dobré správy obchodních korporací a souvislost s trestním právem. In: ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B. (eds.) *Prozařování OECD principů corporate governance do národních kodexů dobré správy obchodních korporací*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, str. 97.

⁴⁹ Tamtéž, str. 101.

⁵⁰ Informace o ISO 37001 dostupné z: <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>.

společnosti, ve kterých je jediným akcionářem, usnesením č. 300 ze dne 22. 2. 2021⁵¹. Takový krok je v souladu s obecným doporučením Metodických pokynů OECD, podle kterých by správní orgány SVS „měly rozvíjet, implementovat, sledovat a komunikovat programy a opatření vnitřní kontroly, etiky a dodržování předpisů (*compliance*) včetně těch, které přispívají k předcházení podvodům a korupci“⁵².

3.6 Shrnutí a dílčí závěr

Mezi klíčové povinnosti společností s převažující majetkovou účastí samosprávy patří také povinnost poskytovat informace, publikovat část smluv nebo dodržovat pravidla vztahující se k veřejným zakázkám.

V případě poskytování informací činí potíže, že okruh veřejnosti poskytovaných informací je i v zákoně definován neurčitými právními pojmy. To může vést i ke sporům ohledně výkladu smluvních ujednání k mlčenlivosti v případě členek a členů volených orgánů.

Společnostem může činit problém i odpověď na základní otázku, zda jsou veřejnými zadavateli s ohledem na svoji povahu. Ovšem neměly by se obávat soutěžit i nad rámec zákona a v případě veřejných soutěží postupovat transparentně a nediskriminačně.

Trestní odpovědností se tyto společnosti nijak neliší od jiných právnických osob, ovšem přesto zde je s ohledem na hospodaření s veřejnými prostředky zvláštní zájem na tom, aby právě v těchto společnostech skrze preventivní opatření docházelo k účinnému předcházení trestné činnosti.

Rozhodováním v působnosti valné hromady lze do určité míry sjednocovat v těchto oblastech praxi napříč společnostmi, ve kterých má daná samospráva převažující nebo dokonce 100% majetkovou účast. Jen je třeba při formulaci případných pokynů, zásad a žádostí dát pozor na to, aby nedocházelo k zásahům do obchodního vedení. Více k zásadám v podkapitolách 4.2 a 4.3.

⁵¹ Usnesení dostupné z: <https://lurl.cz/0uX1I>.

⁵² OECD, *Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností*. Czech Institute of Directors, 2017, str. 25.

4 Aplikovatelnost a implementace doporučení z kodexů OECD, Kodexu správy a řízení společností ČR 2018 ve stanovách a zásadách pro představenstva a dozorčí rady a dalších vnitřních předpisech. Možné využití úpravy pro společnosti kotované na burze.

4.1 Úvod

Stát a samosprávy mají jednat především jako aktivní a informovaní vlastníci sledující dlouhodobou udržitelnost.⁵³ Transparentnost ovšem není pouze v jejich zájmu, ovšem i ve veřejném zájmu obecně, což uvádějí jasně i příslušné dokumenty OECD.⁵⁴ Z transparentního fungování společností nakonec těží politická reprezentace, média i veřejnost. Podle doporučení OECD by pak stát (nebo samospráva, pro kterou analogicky platí stejná doporučení) neměl jako vlastník zasahovat do dílčího operativního rozhodování, ale zaměřit se na strategické řízení a nastavování veřejné politiky (pojmenování a sledování veřejných zájmů atd.).⁵⁵

Podle Metodických pokynů OECD⁵⁶ by tyto společnosti s ohledem na veřejného vlastníka „měly dodržovat vysoké standardy transparentnosti a měly by podléhat stejným vysokým standardům na kvalitu účetnictví, zveřejňování informací, dodržování předpisů (compliance) a auditu stejně jako společnosti kótované na burze“. Což se pak týká i informací popisujících „odměny členů správních orgánů a klíčových vedoucích pracovníků“. Informace o odměňování členů volených orgánů společností kótovaných na burze jsou navíc dostupné už nikoli dobrovolně, ale na základě Směrnice 2007/36/ES v její nejnovější podobě (novelizována naposledy směrnicí 2017/828/EU), která se v České republice promítla do Zákona č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu.

⁵³ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OECD Publishing, Paris, 2015, str. 33.

⁵⁴ Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments, kapitola 6 Disclosure and Transparency, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4caa0c3b-en/1/2/6/index.html?itemId=/content/publication/4caa0c3b-en&_csp_=0924147d46f9e9ea13a163d45ba29a96&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e4526.

⁵⁵ Str. 34 tamtéž.

⁵⁶ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OECD Publishing, Paris, 2015, str. 26.

Historicky „kodexy corporate governance měly poskytovat větší komfort/ochranu investorů před osobami vykonávajícími kontrolu nad společností“⁵⁷ a jak popisuje Jan Lasák, mohou plnit informační roli, informovat zahraniční investory a slouží i jako nástroj tržního tlaku, další z prvků, kterým lze odlišit důvěryhodnost společností – a jsou tedy i nástrojem řízení reputačního rizika. Proč by tedy podobná doporučení měla implementovat společnost samosprávy s jediným akcionářem, která – nemá zahraniční investory, ani o ně neusiluje, a navíc často řeší například problém tržního selhání (a má tedy jen omezenou konkurenci)? Podle autora této práce jednoznačně z toho důvodu, že hospodaří s veřejnými prostředky (a to bez ohledu na to, jestli daná společnost na svou činnost prostředky od samosprávy dostává, nebo naopak je zisková a samosprávě část zisku „odvádí“ – jsou to prostředky, které nakonec veřejnému účelu slouží. Situaci každého jednotlivého občana si lze představit tak, že je v přeneseném významu „akcionářem“ těchto společností, ovšem svého podílu se nemůže zbavit – obdobnou formulaci ostatně nalezneme v Metodických pokynech OECD, tedy že „koncovým vlastníkem SVS je veřejnost, (...) ti, kteří vykonávají vlastnická práva vůči SVS, mají vůči veřejnosti povinnosti, které nejsou odlišné od povinností správních orgánů soukromých společníků a mají tedy jednat jako zmocněnci veřejného zájmu“⁵⁸. Proč by měl mít o společnostech hospodařících s veřejnými penězi méně dostupných informací, než má k dispozici o těch soukromých, které jsou kótované na burze? V té souvislosti odkazují také na nálezh Ústavního soudu II. ÚS 618/18 ze dne 2. 4. 2019, ze kterého je patrné, že smysl kontroly hospodaření ze strany veřejnosti bude naplňován nikoli omezováním okruhu povinných subjektů, ale v případě pochybností naopak jejich rozšířením.

Dalším důvodem je, že s ohledem na praxi vytváření koalic z více stran má samospráva jako jediný akcionář tendenci vystupovat nejednotně – její vůle je roztržštěná, pokud vůbec je možné o takové vůli psát. Kodex může pomoci vymezit společný rámec, který budou všechny strany respektovat například při rozhodování v působnosti valné hromady nebo při obsazování volených orgánů.

Třetím argumentem pak je dlouhodobá stabilita, kterou dodržování jednotného rámce corporate governance může přinést společnostem, u kterých se přinejmenším každé čtyři roky a

⁵⁷ LASÁK, J. *Kontrola řízení a správy akciové společnosti a postavení dozorčí rady*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, str. 73.

⁵⁸ OECD, *Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností*. Czech Institute of Directors, 2017, str. 31.

nebo i častěji mění „nálada“ jediného akcionáře podle výsledku voleb, respektive vládnoucích koalic.

Historicky se s postupem času v případě společností kótovaných na burze většina pravidel kodexů dostala na úrovni Evropské unie do nařízení a směrnic, respektive jednotné zákonné úpravy napříč zeměmi. Tento přístup umožňuje velkou míru právní jistoty a informovanosti a role kodexů v takové situaci už je spíše vedlejší – jak píše Jan Hřaba: „V každém případě u kótovaných společností hraje soft law v podobě metodických pokynů ve srovnání s již přijatými obecně závaznými právními předpisy spíše podružnou roli.“ Měla by vzniknout zákonná úprava i pro společnosti, ve kterých převažuje majetková účast státu nebo samosprávy, nebo je postačující princip „dodržuj, nebo vysvětli“, který vyžaduje Kodex správy a řízení společností ČR 2018⁵⁹? Tomu se budu věnovat podrobněji v dalších kapitolách i v závěru této práce.

4.2 Zásady pro představenstva

Zásady pro představenstva jsou společně s pokyny představenstvu upraveny v § 435 odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, přičemž vyloučeny jsou pokyny týkající se obchodního vedení s výjimkou výslovné žádosti člena představenstva dle § 51 odstavce 2 téhož zákona.⁶⁰ „Zákaz komukoliv, tedy i valné hromadě a dozorčí radě či výboru pro audit zasahovat do obchodního vedení společnosti, zajišťuje členům představenstva vysokou míru nezávislosti při výkonu obchodního vedení.“⁶¹ Na rozdíl od jednorázových pokynů ovšem mohou zásady sloužit k nastavení obecného rámce fungování představenstva, jeho předvídatelnosti a současně zamezit nedorozuměním a sporům mezi představenstvem a akcionáři.

Zásady tak mohou sloužit například k upřesnění výkladu některých sporných ustanovení zákona a organizaci vztahů mezi volenými orgány a akcionáři, ideálně při provázání se stanovami, které na podrobnější zásady odkazují. V případě společností s majetkovou účastí samosprávy by pak v zásadách mohl být podrobněji upraven například způsob informování poradních orgánů (výborů a komisí) rady a zastupitelstva ze strany představenstva nebo by mohly dále upřesnit formu spolupráce představenstva s dozorčí radou, ať už se jedná o informování dozorčí rady o zasedáních představenstva nebo poskytování informací dozorčí radě představenstvem včetně

⁵⁹ ZAHÁLKOVÁ, *Kodex správy a řízení společností ČR 2018*, str. 17.

⁶⁰ Otázce obchodního vedení se věnují také samostatně v podkapitole 2.5.1.

⁶¹ ŠTENGLOVÁ, I. § 195 In: ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B., CILEČEK, F., KUHN, P., ŠUK, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 520.

formy komunikace – tedy pořízení elektronických kopií dokumentů za účelem kontroly dozorčí radou na náklady společnosti. Zásady by také mohly podrobněji upravit poskytování informací jednotlivým zastupitelkám a zastupitelům podle § 51 odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, respektive § 82 písm. b) a c) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích a § 34 odst. 1, písm. b) a c) zákona č. 129/2000 Sb. o krajích. Podobná úprava v zásadách by ovšem měla navazovat na úpravu ve stanovách – Jan Lasák uvádí, že „právo členů dozorčí rady na informace mohou výslovně upravit stanovy, které mohou například založit povinnost představenstva vyhotovovat a předkládat dozorčí radě ve stanovených intervalech zprávy o činnosti společnosti“⁶². U předkládání zpráv poradním orgánům akcionáře považují tedy za vhodnou analogickou úpravu.

Zásadami by také bylo možné upřesnit mechanismus povinné účasti člena představenstva na zasedání dozorčí rady v případě, že je k tomu dozorčí radou s dostatečným předstihem vyzván.

Zásadami by také bylo možné upravit některé dílčí mechanismy nastavování systému odměňování, ale jinak k odměňování viz podkapitola 4.4.

V zásadách by bylo také možné zdůraznit požadavky na průběžné odborné vzdělávání v souladu s bodem 3.2.3 Kodexu správy a řízení společností ČR 2018 nebo „pravidelné posuzování a vyhodnocování naplňování požadavků na důvěryhodnost, znalosti, zkušenosti řízení a nezávislost členů volených orgánů a voleného orgánu jako celku“ dle bodu 3.3.2 tohoto kodexu⁶³.

4.3 Zásady pro dozorčí rady

Zásady pro dozorčí rady jsou upraveny v § 446 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích, pokud jsou v souladu s tímto zákonem a stanovami. Zásady předně nesmějí omezovat dozorčí radu v kontrolní činnosti, ovšem komentář připouští tuto možnost zásadami pozitivně ovlivňovat, například stanovit „minimální frekvenci jednotlivých kontrol tam, kde povinnost kontroly nevyplývá ze zákona, či povinnost provádění kontroly současně několika členy dozorčí rady“⁶⁴. Komentář dokonce připouští i pokyny týkající se provedení konkrétních kontrol (ideálně právě na základě zásad). Fakticky ovšem akcionář má v rukou jiný nástroj, jak kontrolní činnost dozorčí rady nepřímou omezit – a to sice snížením odměn za výkon funkce. Zásady samotné ovšem

⁶² LASÁK, J. *Kontrola řízení a správy akciové společnosti a postavení dozorčí rady*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, str. 140.

⁶³ ZAHÁLKOVÁ, *Kodex správy a řízení společností ČR 2018*, str. 28.

⁶⁴ ŠTENGLOVÁ, I. § 447. In: ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B., CILEČEK, F., KUHN, P., ŠUK, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 948.

po formální stránce nezajistí hladké fungování dozorčí rady společnosti, co se týká postavení vůči jiným orgánům ohledně prováděných kontrol, a situaci nezlepší ani případný jednacím řád pro dozorčí rady, protože ten upravuje poměry uvnitř orgánu samotného, ale nezavazuje například představenstvo nebo zaměstnance společnosti. Postavení dozorčí rady ve společnosti lze zlepšit významněji vhodnou úpravou ve stanovách i zásadami pro představenstvo.

Zásady pro dozorčí rady podle § 446 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích je třeba odlišit od zásad odměňování dozorčích rad, které může být přijato taktéž rozhodnutím v působnosti valné hromady, ale směřuje nikoli vůči dozorčí radě samotné, ale zavazují se jím samotní akcionáři – dodržovat při schvalování smluv o výkonu funkce se členkami a členy dozorčí rady určitý rámec odměňování.

4.4 Odměňování

Odměňování volených orgánů by mělo být jasné, strukturované, účinné, předvídatelné, zohledňující veřejný zájem a také dostatečně specifické – v Kodexu správy a řízení společností ČR 2018 se píše o „jasných, srozumitelných transparentních, komplexních“ pravidlech s kritérii, která jsou „předem stanovená, jednoznačná a měřitelná“⁶⁵. Odměňování by mělo, pokud možno, odpovídat reálnému výkonu těchto orgánů (*pay for performance*) a také vylučovat odměnu za selhání (*reward for failure*)⁶⁶. Vzorem pro samosprávy se tak může stát zákon o podnikání na kapitálovém trhu, zejména ustanovení v Hlavě IV. tohoto zákona. Tato úprava vychází z obecných principů OECD i směrnice EU k odměňování společností na regulovaném trhu (Směrnice 2007/36/ES v její nejnovější podobě (novelizována naposledy směrnicí 2017/828/EU). Podobná úprava umožní významnější zohlednění role samosprávy jako jediného akcionáře (nebo akcionáře s dominantním vlivem). K odměňování volených orgánů se vztahuje řada doporučení napříč světovými institucemi zabývajícími se corporate governance, protože je to jeden z neúčinnějších nástrojů motivace vedení společnosti – například příručka s doporučeními pro SOE vydaná Rozvojovou bankou Latinské Ameriky shrnuje základní požadavky na odměňování představenstev tak, že mají být na jedné straně o odměnách veřejně dostupné informace s ohledem

⁶⁵ ZAHÁLKOVÁ, *Kodex správy a řízení společností ČR 2018*, str. 31.

⁶⁶ Viz také bod 4.1.9 tamtéž, str. 32.

na akcionáře i třetí strany, a na straně druhé má být odměňování dostatečné, aby motivovalo k nasazení a lákalo a udrželo talenty⁶⁷.

Péče řádného hospodáře se vztahuje stejnou měrou na ty, kteří vykonávají svou funkci bezplatně, jako na ty, kteří jsou odměňováni. Samotná nízká nebo dokonce žádná odměna tedy odpovědnost a povinnosti z této péče vyplývající nijak nelimituje. Naopak péče řádného hospodáře – a konkrétně povinnost loajality vůči společnosti – může podle Kláry Hurychové, k jejímuž názoru se přikláním, omezovat člena voleného orgánu ohledně podniknutí kroků ke zpoplatnění výkonu funkce v budoucnu, pokud původně do funkce nastupoval s vědomím, že žádnou odměnu za její výkon nebude dostávat a stejná jsou legitimní očekávání společnosti.⁶⁸ Ovšem v okamžiku, kdy odměna zjevně neodpovídá odpovědnosti a podávanému výkonu, stane se situace zjevně nespravedlivou a v rozporu s corporate governance, když povinnosti na jedné straně nejsou vyváženy odpovídajícími právy na straně druhé.⁶⁹

Kvůli stabilitě a závaznosti není vhodné nastavit základní rámec odměňování zásadami a pokyny představenstvu či dozorčí radě (a už vůbec ne obchodními pokyny dle § 51 a § 81 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích). Samotné zásady mohou sloužit k upřesnění toho, co už je dáno stanovami společnosti.

Samospráva díky odměňování může promítnout svoji vůli včetně veřejného zájmu, pokud rada přijme obecné zásady odměňování, které dále upřesní jednotlivé politiky odměňování dozorčích rad ve vztahu k představenstvům a podle toho budou upraveny smlouvy o výkonech funkce. Následnou kontrolu je možné zajistit skrze zprávy o odměňování průběžně schvalované akcionářem.

Skutečně strukturované a motivační odměňování umožňuje zohlednit ekonomickou, ekologickou a sociální zodpovědnost i vyvážit vztah odměn volených orgánů ke mzdám zaměstnanců společnosti. Umožní také vyvážit poměr mezi fixní a pohyblivou složkou odměny.

⁶⁷ IBARGUEN, A., ONETO, A., GÓMEZ-ZORRILLA, J. *Guidelines for Good Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Corporación Andina de Fomento, 2021, str. 67.

⁶⁸ HURYCHOVÁ, K. Odměňování za výkon funkce v akciové společnosti. In: ŽITŇANSKÁ, L., HAVEL, B., CSACH, K., *Smluvní režim výkonu funkce*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, str. 151.

⁶⁹ Viz například KVAČKOVÁ, R., *Několik otazníků nové právní úpravy odměňování volených členů orgánů akciových společností*, Bulletin-advokacie.cz, 2014. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nekolik-otazniku-nove-pravni-upravy-odmenovani-volenych-clenu-organu-akciovych-spolecnosti>.

Uvedený postup umožňuje zajistit transparentnost v nastavené politice i reálně vyplacených odměnách, pokud budou uveřejňovány jednotlivé politiky odměňování, vzorové smlouvy o výkonu funkce a následně také zprávy o odměňování.

Uvedeným postupem se současně eliminují rizika možného střetu zájmů, kdy odměny jsou nastavené představenstvu, ale nikoli za podmínek představenstvem fakticky připravených. To ovšem předpokládá, že dozorčí rady budou při přípravě politiky odměňování mít k dispozici nezávislou odbornou podporu.

Součástí smluv o výkonu funkce mohou být také ujednání umožňující požadovat část odměny zpět (tzv. *clawback*), případně ji anulovat (*malus*) v souladu s bodem 4.1.6 Kodexu správy a řízení společností ČR 2018.⁷⁰

Vhodně nastavené odměňování se tak může stát významným nástrojem pro plnění celé řady bodů Kodexu správy a řízení společností ČR 2018. Zdůraznil bych zejména přihlídnutí k trvale udržitelnému rozvoji společnosti (bod 3.1), důraz na etické standardy odpovědnosti, poctivosti, spravedlnosti a transparentnosti (bod 3.1.4) i dodržování politiky rozmanitosti (bod 3.4) a samozřejmě celou kapitolu 4 týkající se odměňování.⁷¹

4.4.1 Sjednání smluv o výkonu funkce a zveřejnění vzorových smluv o výkonu funkce

V případě společností kótovaných na burze se transparentnost odměňování zajišťuje díky zveřejnění politiky odměňování podle § 121k odst. 4 a jejímu provázání se smlouvami o výkonu funkce podle § 121m, odst. 3 zákona č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu, podle kterých „Emitent bez zbytečného odkladu po konání valné hromady bezplatně uveřejní schválenou politiku odměňování spolu s datem jejího schválení a údaji podle § 120b odst. 2 na svých internetových stránkách a ponechá ji uveřejněnou po dobu jejího uplatňování.“ A „Smlouva o výkonu funkce, jiné právní jednání nebo vnitřní předpis emitenta upravující odměnu člena představenstva, dozorčí nebo správní rady pozbývá účinnosti v rozsahu, v jakém je v rozporu se schválenou politikou odměňování, dnem nabytí účinnosti rozhodnutí valné hromady, kterým se schvaluje politika odměňování. Tím není dotčena výplata odměny za výkon funkce za období předcházející dni nabytí účinnosti rozhodnutí valné hromady podle věty první.“ Zákonodárce tedy provedl test proporcionality a v daném případě ochrana osobních údajů členů volených orgánů

⁷⁰ ZAHÁLKOVÁ, *Kodex správy a řízení společností ČR 2018*, str. 32.

⁷¹ Tamtéž, str. 27 až 33.

ustupuje zájmu na transparentnosti a právu na informace, co se týká detailních údajů o odměňování. Smlouvy o výkonu funkce již při zveřejnění politiky odměňování není třeba zveřejňovat, protože zákon zbavuje smlouvu účinnosti v rozsahu, v jakém je s touto politikou v rozporu.

Co se ale stane v případě, že společnost dobrovolně převezme značnou část úpravy odměňování ze zákona č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu a učiní ji součástí svých stanov? Může v případě členek a členů volených orgánů společností, na které se zákon nevztahuje, postupovat stejně ohledně účinnosti smluv? A to v situaci, kdy stanovy budou obsahovat ujednání o možném pozbytí účinnosti části smluv z důvodu rozporu s politikou odměňování a souběžně smlouvy o výkonu funkce budou obsahovat ujednání v obdobném znění? Jistě nebude možné zbavovat účinnosti již uzavřené smlouvy o výkonu funkce s ohledem na § 1759 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, kdy smlouvy lze měnit nebo rušit jen se souhlasem všech stran, anebo z jiných zákonných důvodů. Nic by ovšem nemělo bránit tomu, aby společnost trvala ve smlouvách o výkonu funkce vyjednávaných až po účinnosti stanov na ujednání, na základě kterého budou tyto smlouvy provázány s přijímanou a aktualizovanou politikou odměňování. Samotné stanovy jsou „smlouvou sui generis“ jen v případě, že společnost má více zakladatelů – tedy jsou smlouvou mezi zakladateli, jinak jsou jednostranným právním jednáním⁷². Zakladatel má přitom široké pole působnosti ohledně podoby stanov i jejich změn, tedy i členky a členové volených orgánů musejí počítat už při nástupu do funkce s tím, že se stanovy společnosti mohou měnit a smlouvy o výkonu funkce případně upravovat. Vždyť valná hromada nebo jediný akcionář v její působnosti má možnost dotyčné z funkce kdykoli odvolat i bez udání důvodu – i s ohledem na to se Nejvyšší soud v poslední době přiklonil k tomu, že ve stanovách je možné upravit funkční období členek a členů volených orgánů jako časově neomezené⁷³. Protože ovšem stanovy mohou odvolatelnost z funkce vázat jen na určité důvody, přičemž odvolání v rozporu s nimi zakládá právo domáhat se neplatnosti takového usnesení⁷⁴, rizikem pro valnou hromadu či jediného akcionáře, co se týká možné ztráty účinné kontroly nad výkonem funkce členek a členů volených orgánů, je především kombinace neomezeného funkčního období s pouhými taxativními důvody pro odvolání ve stanovách. Smlouvy o výkonu funkce se členkami a členy představenstva pak

⁷² ŠTENGLOVÁ, I., DĚDIČ, J., LASÁK, J., PIHERA, V., LÁLA, D., JOSKOVÁ, L. *Akciové společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2023, str. 43.

⁷³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18.05.2023, sp. zn. 27 Cdo 2554/2022.

⁷⁴ ŠTENGLOVÁ, *Akciové společnosti*, str. 420.

podle § 438 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích může schvalovat také dozorčí rada v případě, že toto představenstvo volí – a od stanov se podle odstavce 3 téhož paragrafu může odchýlit jen za podmínek v nich určených. Je tedy možné v takovém případě změnou stanov zavázat dozorčí radu ohledně podoby smluv uzavíraných s představenstvem. Oproti tomu, pokud právo volit a odvolávat členy představenstva zůstane na rozhodování v působnosti valné hromady, hrozí v budoucnosti nesoulad s ohledem na § 59 odst. 5 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích, pokud by smlouva o výkonu funkce byla sice v rozporu se stanovami, ale přijala by ji většina vyžadovaná pro změnu společenské smlouvy.

Může ovšem v případě společnosti s většinovou majetkovou účastí státu nebo samosprávy, která je současně povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ujednání ve stanovách vést ke zveřejňování politiky odměňování a vzorových smluv o výkonu funkce i bez souhlasu členek a členů volených orgánů?

Podle nařízení GDPR⁷⁵, čl. 6 je zpravování zákonné, pokud je splněna alespoň jedna z vyjmenovaných podmínek, přičemž samotný souhlas je pouze jednou z nich – „souhlas není jediným ani preferovaným titulem pro zpracování osobních údajů. Správci by naopak měli prověřit, zda mohou zpracovávat na základě některého z alternativních titulů (typicky plnění smlouvy, zákonné povinnosti, oprávněného zájmu apod.). Teprve pokud žádný z těchto jiných titulů využít nemohou, je namístě uvažovat o souhlasu subjektu údajů.“⁷⁶ Pokud se jedná o poskytování informací na žádost, je možné informace ke smlouvě o výkonu funkce poskytnout na základě čl. 6, písm. e. nařízení, kdy „zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu“. Za plnění takového úkolu by se dalo považovat i aktivní zveřejnění na základě ujednání stanov přijatých společnostmi, které veřejný zájem zohledňují, ovšem možná přiléhavější je argumentovat v takovém případě čl. 6 písm. f., tedy „oprávněným zájmem příslušného správce“ – v daném případě je třeba provést „komplexní posouzení, jehož výsledkem je určení, (1) jestli je stanovený zájem oprávněný, tedy jestli splňuje požadované kvality, (2) jestli je zamýšlené zpracování skutečně nezbytné, resp. Potřebné pro dosažení daného cíle, a (3) nakonec také jestli nad tímto oprávněným zájmem nepřevažují zájmy nebo základní práva a svobody subjektů

⁷⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

⁷⁶ NULÍČEK, M., DONÁT, J., NONNEMANN, F., LICHNOVSKÝ, B., TOMÍŠEK, J., KOVAŘÍKOVÁ, K. *GDPR. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, Loc 3156.

údajů⁷⁷. Situace je možná komplikovanější s ohledem na znění § 8c odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím vztahujícího se k rozsahu poskytovaných informací o odměnách volených orgánů, kde chybí výslovně zmíněné informace o účelu a podmínkách poskytovaných prostředků. Myslím si ovšem, že s ohledem na to, že detailní informace o odměnách se aktivně zveřejňují i v případě ryze soukromých společností kótovaných na burze, lze zveřejnění těchto informací v případě kvalitního znění stanov obhájit.

Hlavní město Praha přistoupilo jako jediný akcionář k podobné úpravě v případě Operátora ICT, a.s. usnesením rady č. 3187 ze dne 20. 12. 2021⁷⁸ a úprava zůstává zachována i po další změně stanov z 9. 5. 2023⁷⁹, politika odměňování, zpráva o odměňování i smlouvy o výkonu funkce jsou dostupné na stránkách společnosti⁸⁰.

4.5 Úprava střetu zájmů ve vztahu k voleným orgánům právnických osob s majetkovou účastí samosprávy

Na členky a členy volených orgánů společností s převažující majetkovou účastí samosprávy se pochopitelně vztahují veškeré obecné zákonem dané povinnosti upravující střet zájmů. V případě členek a členů dozorčích rad to znamená zejména informační povinnost společně s povinností jednat loajálně vůči společnosti. Jan Lasák uvádí, že takový člen má „povinnost notifikovat příslušné orgány společnosti ve smyslu § 54 či § 55 z.o.k. a současně má s ohledem na § 159 odst. 1 obč. zák. povinnost neustále upřednostňovat zájmy společnosti před svými vlastními zájmy či zájmy třetích osob. Pokud současně člen dozorčí rady notifikační povinnost poruší, nepochybně tím poruší i povinnost jednat s péčí řádného hospodáře svým neloajálním jednáním a může odpovídat za újmu z toho vzniklou“⁸¹. Současně ovšem v případě volených orgánů těchto společností hrozí i některé specifické střety zájmů, které zákon upravuje v případě členek a členů volených orgánů společností s převažující majetkovou účastí státu, ale v případě samospráv „mlčí“.

⁷⁷ Tamtéž, Loc 3444.

⁷⁸ Usnesení rady č. 3187 ze dne 20. 12. 2021 dostupné z: <https://1url.cz/UuX5j>.

⁷⁹ Dostupné ve Sbírce listin z: <https://1url.cz/IuX5d>.

⁸⁰ Dostupné z: <https://oict.cz/o-nas>.

⁸¹ LASÁK, J. *Kontrola řízení a správy akciové společnosti a postavení dozorčí rady*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, str. 312.

4.5.1 Ani veřejní funkcionáři, ani politicky exponované osoby

Náš zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů nezařazuje mezi veřejné funkcionáře členy volených orgánů společností s převažující majetkovou účastí samosprávy, když v § 2 odst. 2, písm. b) za veřejné funkcionáře označuje „člena statutárního orgánu, člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou právnických osob vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení a s výjimkou členů správních rad veřejných vysokých škol a statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu, členů řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu samosprávných stavovských organizací zřízených zákonem,“. Stejně tak zákon č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu v § 4 odst. 5 písm. a zařazuje mezi politicky exponované osoby členy statutárních orgánů obchodních korporací ovládaných státem, ale už nikoli těch ovládaných samosprávou. Výše uvedené může mít za důsledek, že se osoby s výrazně vyššími příjmy i odpovědností vůči veřejnému zájmu než řada veřejných funkcionářů a politicky exponovaných osob dostávají mimo veřejnou kontrolu.

4.5.2 Přípustnost odměn pro zaměstnance samosprávy

Ustanovení § 303 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, upravuje v odstavci 3 podmínky pro zaměstnance územně samosprávných celků s výjimkou úředníků územních samosprávných celků podle zvláštního právního předpisu s ohledem na možné působení v řídicích nebo kontrolních orgánech podnikatelských osob – to se připouští pouze v případě, že do takového orgánu byli vysláni zaměstnavatelem. Zatímco předchozí úprava nepřipouštěla odměnu vůbec, v tuto chvíli „Celkový úhrn odměn vyplacených zaměstnanci za všechna členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost za kalendářní rok včetně podílu na zisku či jiného peněžitého plnění činí nejvýše 25 % z ročního úhrnu nejvyššího platového tarifu a nejvýše přípustného osobního příplatku v příslušné platové třídě a v případě vedoucího zaměstnance též příplatku za vedení, který mu lze jako nejvýše přípustný přiznat podle § 124 odst. 3 ve spojení se zvláštním právním předpisem, a to podle naposledy zaměstnancem obsazeného místa, na kterém zaměstnanec v příslušném kalendářním roce naposledy vykonával práci. Zaměstnanec je povinen zaměstnavatele bezodkladně informovat o každém peněžitém plnění, které mu bylo vyplaceno.“ Jsem toho názoru, že je v pořádku, když zaměstnanci územně samosprávných celků za členství v těchto orgánech odměnu pobírají, respektive když zákon tuto

odměnu do určité výše připouští, protože v opačném případě vzniká potenciálně velká nerovnováha v odměňování mezi nimi a ostatními členy daného orgánu.

4.5.3 Chybějící nezávislost členek a členů dozorčích rad

Sporná je praxe politických stran v hlavním městě Praze, kdy dochází k pravidelnému obsazení dozorčích rad tzv. gesčními radními, kteří souběžně činí rozhodnutí v působnosti valné hromady. Kodex správy a řízení společností ČR 2018 doporučuje v bodě 6.2 obsazovat dozorčí rady tak, aby dostatečný počet členů rady byl nezávislý⁸². Za nezávislého přitom považuje člena orgánu jen v případě, kdy „splňuje kritéria nezávislosti podle doporučení Komise 2005/162/ES ze dne 15. února 2005“, součástí je i „nebýt většinovým akcionářem ani ho žádným způsobem nezastupovat“⁸³. Proč by samotní radní neměli být v dozorčích radách společností, je očividné – když pomíneme riziko přímé korupce, jejich politický zájem ve vedení hlavního města je prosadit ve společnostech s jeho majetkovou účastí kroky vedoucí k naplnění svého politického programu. Každé riziko, o kterém se dozvědí, jim znepríjemňuje jejich práci. Na skutečnou kontrolu stavu společností nemají při svém mandátu čas a ani motivaci. Vnitřní kontrola společností by měla zůstat oddělená od jejich strategického řízení.

Cílem mé práce není rozebírat například detaily pražské kauzy Dozimetr, ovšem považuji za očividné, že politická reprezentace včetně oznamovatele celé kauzy a bývalého radního Adama Scheinherra měla po celé volební období v rukou možnost, jak podobným případům systémově předcházet. Nevyužila ji a zřejmě zůstane nevyužitá i reprezentací stávající.

Další spornou otázkou je, zda lze ve stanovách společnosti s ohledem na žádoucí nezávislost volených orgánů nad rámec zákona omezit okruh osob, ze kterých mohou volit zaměstnanci své zástupce podle §§ 448 a 448a zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích – konkrétně vyřadit z okruhu volitelných osob „členy vrcholového vedení“ tak, aby byl naplněn požadavek na nezávislost podle Přílohy 1, písm. b) Kodexu správy a řízení společností ČR 2018⁸⁴. Pokud totiž smyslem celé úpravy zastoupení zaměstnanců v dozorčí radě je především kontrola vrcholového vedení, nedává příliš smysl, aby tuto kontrolu prováděl zaměstnanec, který je takového vedení sám součástí – na úrovni ředitelů přímo podřízených představenstvu nebo správní radě společnosti. Obávám se ovšem, že případný soudní spor by zřejmě takový zaměstnanec

⁸² ZAHÁLKOVÁ, *Kodex správy a řízení společností ČR 2018*, str. 37.

⁸³ Tamtéž, str. 53.

⁸⁴ Tamtéž, str. 53.

s ohledem na znění zákona vyhrál a omezení okruhu volitelných osob má být předmětem zákonné úpravy.

4.6 Shrnutí a dílčí závěr

Existence společností s převažující majetkovou účastí samospráv, často účastí 100%, je obhajitelná nejen tržním selháním nebo strategickým zajištěním dodávek, ale i jejich specifickým, zákonem daným uspořádáním, které umožňuje jasně oddělit každodenní profesionální správu těchto společností od politického rozhodování. S ohledem na veřejný zájem je ovšem žádoucí, aby se tyto společnosti přihlásily k implementaci a dodržování řady principů popsanych v kodexech corporate governance. Tedy k principům obvykle dodržovaných v prostředí společností kótovaných na burze a s roztržitou akcionářskou strukturou. A aby se na tyto společnosti vztahovala stejná pravidla jako na společnosti kótované na burze, zejména v případě odměňování volených orgánů, které slouží jako klíčový nástroj motivace při plnění vytyčených cílů i jako nástroj prevence před odměnou za selhání. Toho může docílit samospráva jako akcionář vhodnou úpravou stanov společnosti a následně úpravu ve stanovách upřesňovat skrze zásady představenstvu a dozorčí radě.

5 Možnosti další zákonné úpravy: Má smysl společnostem s převažující účastí státu včetně samospráv věnovat pozornost jako samostatné kategorii?

5.1 Úvod

Klára Hurychová se ve svém příspěvku Pravidla odměňování v českém kodexu corporate governance a jejich srovnání s mezinárodními standardy⁸⁵ zabývala pravidly odměňování v tuzemském kodexu i překážkami, které brání jejich uvedení do praxe. Popisuje, že už v době finanční krize v roce 2008, která vedla k dalšími upřesňování principů OECD, byl problém nikoli to, že by byla best practice formulována v kodexech a doporučeních nesprávně, šlo o to, že pravidla nebyla dodržována vůbec (tj. fungovala jen na papíře) nebo byla záměrně obcházena a informační povinnosti nebyly úmyslně plněny řádně⁸⁶. Jako tři hlavní překážky, které vedou k propasti mezi teorií a praxí, ve svém příspěvku vyjmenovává velikost kapitálového trhu s minimem veřejně obchodovaných společností, dále typickou akcionářskou strukturu, kdy pro „akciové společnosti s koncentrovaným vlastnictvím je pro majoritního akcionáře nadbytečné vytvářet pravidla pro odložení části odměny nebo pro vytvoření výboru pro odměňování. Transparentnost odměn managementu, který je jeho prodlouženou rukou, nemusí být rovněž žádoucí“⁸⁷. A konečně za třetí jmenuje správné uspořádání tuzemských akciových společností, kdy „dozorčí rada jako kontrolní orgán akciové společnosti v tuzemském prostředí reálně hraje jen poměrně malou kontrolní roli (navzdory svým zákonem garantovaným oprávněním)“⁸⁸. Klára Hurychová zdůrazňuje, že s ohledem na to, že jsou funkce v dozorčí radě obsazovány téměř majoritním vlastníkem, který ovládá složení exekutivy, se v praxi téměř nesetkáme s dobrovolným obsazováním neexekutivních pozic tzv. nezávislymi členy.

Co ovšem může být nežádoucí pro ryze soukromé společnosti, kterých se netýká veřejné obchodování, je navýsost žádoucí pro společnosti s převažující majetkovou účastí státu nebo samosprávy. Bohužel se v praxi i u těchto společností setkáváme s naprosto stejnou situací jako u společností soukromých. Jako řešení se nabízí především legislativní úprava s ohledem na žádoucí

⁸⁵ HURYCHOVÁ, K. Pravidla odměňování v českém Kodexu corporate governance a jejich srovnání s mezinárodními standardy. In: ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B. (eds.) *Prozařování OECD principů corporate governance do národních kodexů dobré správy obchodních korporací*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022.

⁸⁶ Tamtéž, str. 54.

⁸⁷ Tamtéž, str. 51.

⁸⁸ Tamtéž, str. 52.

jednotný standard ve společnostech stejného typu a obdobné orientace s převažující majetkovou účastí akcionářů prosazujících primárně veřejný zájem.

5.2.1 Odměňování jako klíč

Domnívám se, že to nejmenší, co by mohl zákonodárce učinit pro větší transparentnost těchto společností, je velmi jednoduchá úprava, kterou by přinejmenším významnou část pravidel pro odměňování týkajících se povinně společností kótovaných na burze vztáhl povinně i na společnosti s převažující majetkovou účastí státu nebo samosprávy. Díky takové změně by nebylo nutné prosazovat změny vedoucí ke komplexnějšímu a transparentnějšímu odměňování jednotlivě skrz změny stanov společností včetně diskuzí ohledně závaznosti takové úpravy a limitů zveřejňování.

5.2.2 Vyjasnění pravomocí zastupitelstva a rady

S ohledem na spor ohledně pravomocí rady a zastupitelstva v případě rozhodování v působnosti valné hromady (viz podkapitoly 2.1. a 2.2.) by také bylo vhodné de lege ferenda výslovně vyjmout z rozhodování rady ta rozhodnutí týkající se změny stanov.

5.2.3 Sjednocení a upřesnění úpravy poskytování informací zastupitelkám a zastupitelům

Sjednotit, upřesnit a provázat se zákonem č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích by si zasloužila úprava poskytování informací zastupitelkám a zastupitelům v souvislosti s jejich rozhodováním o společnostech, které jsou současně povinnými subjekty podle informačního práva – a to při zachování jednoduchých principů, kdy by procesně využitelná zůstala úprava podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

5.2.4 Doplnění povinností vztahující se ke střetu zájmů

V situaci, kdy se na volené orgány společností s převažující majetkovou účastí státu vztahují specifické povinnosti podle zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů a zákona č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, nevidím důvod, proč by se neměla tato ustanovení vztahovat také na volené orgány společností s majetkovou účastí samosprávy, pokud se jedná o významnější společnosti (podobný okruh by byl vymezitelný například obratem nebo počtem zaměstnanců). V případě zastoupení zaměstnanců v dozorčí radě by bylo vhodné do zákona doplnit, že tyto členové nesmějí být

současně členy „vrcholového vedení“ společnosti – což ovšem předpokládá kvalitní definici „vrcholového vedení“.

5.2.5 Provázanost zákona o registru smluv se zákonem o svobodném přístupu k informacím

Rozšířením neposkytovaných informací z informací týkajících se obchodního tajemství na informace běžného obchodního styku došlo z mého pohledu k faktickému vyprázdnění informačních povinností a čas může ukázat, že úprava je po novelizaci nedostatečná a je třeba rozsah poskytovaných informací rozšířit i o některé informace z běžného obchodního styku.

5.2.6 Pravidla pro výběr volených orgánů ve vztahu k odbornosti a genderové vyváženosti

Na úrovni Evropské unie se postupně daří řadu doporučení na úrovni soft law ve vztahu k akciovým společnostem postupně dostávat na úroveň hard law, pokud se jedná o společnosti kótované na burze. Společnostem státu nebo samosprávy se ovšem tato povinnost často vyhýbá. Jednou z posledních takových povinností je Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2381 ze dne 23. listopadu 2022 o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy orgánů kotovaných společností a o souvisejících opatřeních, která má vést už dle názvu k postupnému vyrovnání zastoupení žen a mužů ve volených orgánech klíčových společností. Veřejný akcionář by jistě měl jít příkladem a požadavek na vyvážené zastoupení ukotvit v zákoně i pro společnosti s převažující majetkovou účastí státu nebo samosprávy.

5.2.7 Rozšíření pravomocí NKÚ i na společnosti s převažující majetkovou účastí samosprávy

Dlouho se vede debata o možném rozšíření pravomocí NKÚ vůči samosprávám i jejich kapitálovým společnostem, tedy také společnostem akciovým. Snaha o změnu ovšem zatím vždy skončila nezdarem, ačkoliv se téma opakovaně vrací již druhé desetiletí. Novelizovat zákon nelze bez změny Ústavy. Senát naposledy změny zamítl 18. srpna 2021.⁸⁹ Odpůrci změny argumentují

⁸⁹ Pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu se nerozšíří. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/pravomoci-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-se-nerozsiri-zakonodarci-vyznamne-protikorupcni-opatreni-neprijali/>.

duplicitou kontrol i nepřiměřeností daného opatření,⁹⁰ ovšem už před 13 lety srovnávací analýza Ekologického právního servisu prokázala, že na Slovensku, v Německu, Rakousku a Polsku podobná kontrola vůči společnostem samosprávy v zákoně na rozdíl od České republiky ukotvena je.⁹¹ Rozšíření pravomocí NKÚ by mohlo vést i k postupnému sjednocování úrovně corporate governance napříč společnostmi.

5.3 Shrnutí a dílčí závěr

Snažil jsem se poukázat na některé nedostatky, výkladové nesrovnalosti, odlišný metr i chybějící místa v zákonech, které by bylo možné obsahově nepříliš rozsáhlými ovšem koncepčně významnými novelizacemi napravit. V některých případech se jedná o jednotlivosti, ovšem zejména v případě odměňování by úprava mohla mít zásadní dopad na efektivitu společností, odpovědnost volených orgánů a následně i pozitivně ovlivnit důvěru široké veřejnosti. To ovšem neznamená, že by potřeba novelizace měla sloužit politické reprezentaci jako argument pro nečinnost – celou řadu nástrojů, jak zlepšit fungování společností s jejich převažující majetkovou účastí, v rukou drží již nyní. Základem jsou kvalitně formulované stanovy, které mohou velmi napomoci hladké komunikaci mezi volenými orgány a akcionáři.

⁹⁰ NEDELKA, M. *K rozšiřování kontroly podnikatelských subjektů s veřejnou majetkovou účastí po rekodifikaci soukromého práva*. Právní prostor, 2014. Dostupné z <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/k-rozsirovani-kontroly-podnikatelskych-subjektu-s-verejnou-majetkovou-ucasti-po-rekodifikaci-soukromeho-prava>.

⁹¹ Veřejná kontrola obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv. Dostupné z https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/nku_eps_brozura_nahled.pdf.

Závěr

V této práci jsem se zaměřil na společnosti s majetkovou účastí samospráv (obcí a krajů). Konkrétně jsem pak řešil otázku corporate governance akciových společností s převažující účastí územně samosprávných celků a rovnováhu mezi povinnostmi, které by měly mít s ohledem na veřejný zájem, a jejich konkurenceschopností a standardním fungováním jako podnikatelských subjektů. Výzkumnou otázkou práce bylo, jaké systémové změny (de lege ferenda i v rámci implementace soft law) mohou přispět k tomu, aby samosprávy byly aktivními, informovanými a odpovědnými vlastníky.

Nejprve jsem prokázal, že účel založení akciových společností může být širší oproti osobním společnostem omezeným § 2 odstavce 1 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích. Zatímco osobní společnosti lze zakládat jen za podnikatelským účelem a účelem správy vlastního majetku, která bude součástí vždy, na akciové společnosti se toto omezení nevztahuje a zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v § 23 odst. 1 a 2 umožňuje územně samosprávným celkům z obchodních společností zakládat pouze akciové společnosti a společnosti s ručením omezením „zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností“.

Požadavky na loajalitu, znalosti a pečlivost tedy v případě akciových společností s převažující majetkovou účastí nelze posuzovat pouze s ohledem na otázku „ziskovosti“, ale zásadní pozornost by měla být věnována vymezení účelu těchto společností s ohledem na specifický veřejný zájem ve stanovách a následnému přihlížení k tomuto zájmu při rozhodování volených orgánů.

V akciových společnostech je s ohledem na § 435 odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích možné oproti jiným formám společností výrazněji oddělit obchodní vedení a odstínit část politických tlaků, profesionalizovat správu majetku – a to i v případě, že akcionář je jediný – stát nebo samospráva.

Společnosti s převažující majetkovou účastí samosprávy se důvody vzniku, důrazem na veřejný zájem i riziky od jiných „státem vlastněných společností“ významně neodlišují. Balancují mezi nebezpečím pasivního vlastnictví na jedné a hrozbou neuvážených ryze politicky motivovaných zásahů na druhé straně.

I tím jsou oprávněné požadavky, které jsou na tyto společnosti kladeny na úrovni hard law i soft law navíc oproti společnostem ryze soukromým. Mimo těch společností kótovaných na burze, jejichž povinnosti jsou naopak v určitých ohledech širší a které by mohly pro společnosti s majetkovou účastí samosprávy sloužit jako inspirace.

Oproti již delší dobu jasně formulovaným ideálům, zásadám a principům ovšem praxe významně pokulhává, ať už kvůli protichůdným ustanovením napříč zákony, slepým místům v legislativě nebo s ohledem na nedostatečnou orientaci a motivaci akcionáře prosazujícího veřejný zájem. Kvůli nedostatečně vymezeným informačním povinnostem v zákoně může v současnosti docházet ke značnému informačnímu deficitu politické reprezentace, byť je tento deficit částečně řešitelný přijetím opatření na úrovni konkrétní samosprávy, pokud se jedná o společnosti, ve kterých je daná samospráva jediným akcionářem. Výkladové nejasnosti pak doprovázejí také proces změny stanov společností. Viz detailní argumentace ve druhé kapitole této práce. Ve společnostech, kde je samospráva jediným akcionářem, rada může sama změnit stanovy navzdory tomu, že pravomoc tyto právnické osoby zakládat včetně schválení stanov je dána zastupitelstvu. V podobném prostředí může být obtížné činit, dodržovat a vyhodnocovat dlouhodobá strategická rozhodnutí nad rámec běžného obchodního vedení.

Ve třetí kapitole jsem se věnoval některým dalším specifickým povinnostem akciových společností s převažující účastí územně samosprávných celků, konkrétně informační povinnosti směrem k veřejnosti, veřejnému zadávání a trestní odpovědnosti.

Relativně nedávno přijatá a široce formulovaná výjimka v § 2b odst. 1, písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. obsahově vyprazdňuje informační právo veřejnosti, když původní výjimku z poskytování informací vztahující se pouze na informace o obchodním tajemství rozšiřuje na veškeré informace o činnostech „v běžném obchodním styku“, což má dopady i pro publikaci smluv společnosti v registru smluv podle zákona č. 340/2015 Sb.

V případě veřejného zadávání s ohledem na zásady transparentnosti a rovnosti tyto společnosti musejí řešit status veřejného zadavatele podle zákona, soutěžení nad zákonný rámec i podobu konkrétních zakázek, přičemž potíže může činit už samotné vymezení společnosti jako veřejného zadavatele v souvislosti s tím, zda uspokojuje také potřeby veřejného zájmu, které nemají obchodní a průmyslovou povahu.

S ohledem na trestní odpovědnost právnických osob je vhodné věnovat více pozornosti vzájemnému vztahu principů corporate governance a vyvozování trestní odpovědnosti. Pouhé

přijetí vnitřních předpisů není dostačující. Klíčové je následné dodržování těchto předpisů, průběžná kontrola a reakce při zjištění jejich porušování, kdy významně může napomoci implementace protikorupčních systémů ISO.

Ve čtvrté a páté kapitole prokazují vhodnost úpravy dílčích povinností i vzniku přesnější zákonné úpravy pro společnosti s převažující majetkovou účastí samosprávy podobně, jako je tomu v případě společností kótovaných na burze. Kdy se většina pravidel kodexů dostala na úrovni Evropské unie do nařízení a směrnic, respektive jednotné zákonné úpravy napříč zeměmi. Princip „dodržuj, nebo vysvětli“, který vyžaduje Kodex správy a řízení společností ČR 2018, je dobrým prvním krokem. Ovšem pokud je například dílčím cílem zajistit, že odměňování volených orgánů bude jasné, strukturované, účinné, předvídatelné, zohledňující veřejný zájem a také dostatečně specifické napříč všemi akciovými společnostmi s převažující majetkovou účastí samospráv, je třeba jednotná zákonná úprava.

Jaké tedy jsou ty systémové změny, které napomohou samosprávám být aktivními, informovanými a odpovědnými vlastníky? Podle Evropské komise by hlavním cílem reformy SOE mělo být zvýšení jejich odpovědnosti a efektivity – a to nejen finanční výkonnosti, ale ve stejné míře i nefinančních cílů.⁹² Domnívám se, že klíčovou roli mají tyto prvky:

- 1) Dostatečně široká a současně jednoznačná právní úprava pro poskytování informací akcionářům, politické reprezentaci a veřejnosti,
- 2) podrobný rámec pro odměňování volených orgánů vycházející z úpravy pro společnosti kótované na burze,
- 3) jednoznačná pravidla pro prevenci střetu zájmů včetně důrazu na převažující počet nezávislých členek a členů ve volených orgánech společností.

Samotný právní rámec ovšem není všespásný – nejdůležitější vždy bude přístup dané samosprávy jako akcionáře. Tedy zda bude samospráva dostatečně aktivní v oblasti strategického rozhodování, které přesahuje běžné obchodní vedení společností. Nástroje v podobě změn stanov, udílení zásad a pokynů voleným orgánům společností i případného koncernového uspořádání již dlouho existují. Je tedy třeba aktivně odstraňovat bariéry (a zejména tu informační), které brání samosprávám tyto možnosti využívat.

⁹² • EUROPEAN COMMISSION, *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*, European Union, 2016.

Seznam použitých zkratk

- ESD – Soudní dvůr Evropské unie
- NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad
- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development
- SOE - state-owned enterprises
- SVS – státem vlastněné společnosti

Seznam použitých zdrojů

1 Seznam použité literatury

- BALÝOVÁ, L. *Veřejné zakázky*. Praha: C. H. Beck, 2020.
- CSACH, K., HAVEL, B. (eds.) *Corporate governance společností s účastí státu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.
- ČEP, D. *Trestní odpovědnost právnické osoby a člen statutárního orgánu aneb vytýkatelnost protiprávního činu člena statutárního orgánu právnické osobě*. Brno: Masarykova univerzita, 2020.
- DĚVĚROVÁ, M. a kol. *Zákon o hlavním městě Praze. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.
- EUROPEAN COMMISSION, *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*, European Union, 2016.
- FUREK, A., ROTHANZL, L., JÍROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.
- IBARGUEN, A., ONETO, A., GÓMEZ-ZORRILLA, J. *Guidelines for Good Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Corporación Andina de Fomento, 2021.
- JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.
- HURYCHOVÁ, K., TOMÁŠEK, P., ZVÁRA, M., *Obchodní korporace v judikatuře českých a zahraničních soudů*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2021.

- HURYCHOVÁ, K., TRUBAČ, O., VRAJÍK, M. *Odměňování exekutivy akciových společností*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.
- LASÁK, J. *Kontrola řízení a správy akciové společnosti a postavení dozorčí rady*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023.
- LÁLA, D. *Druhy podílů v kapitálových společnostech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.
- NOZICK ROBERT, *Anarchie, stát a utopie*. Praha: Academia, 2015, přel. Zuzana Gabajová.
- NULÍČEK, M., DONÁT, J., NONNEMANN, F., LICHNOVSKÝ, B., TOMÍŠEK, J., KOVAŘÍKOVÁ, K. *GDPR. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.
- OECD, G20/OECD *Principles of Corporate Governance*. OECD Publishing, Paris, 2015.
- OECD *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OECD Publishing, Paris, 2015.
- ŠELLENG, D, *Právnícká osoba jako pachatel trestného činu*. Praha: Leges, 2019.
- ŠTAŇKO, S. *Právní postavení člena statutárního orgánu řízené akciové společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2022.
- ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B., CILEČEK, F., KUHN, P., ŠUK, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020.
- ŠTENGLOVÁ, I., HAVEL, B. (eds.) *Prozařování OECD principů corporate governance do národních kodexů dobré správy obchodních korporací*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022.
- ŠTENGLOVÁ, I., DĚDIČ, J., LASÁK, J., PIHERA, V., LÁLA, D., JOSKOVÁ, L. *Akciové společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2023.
- WAGNEROVÁ, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

- ZAHÁLKOVÁ, M., SPÁČIL, J., ČECH, P., BORSÍK, D., HURYCHOVÁ, K., FIRMAN, P., TRUNEČKOVÁ, I. *Kodex správy a řízení společností ČR 2018*. Czech Institute of Directors (CIoD), 2018.
- ŽITŇANSKÁ, L., HAVEL, B, CSACH, K., *Smluvní režim výkonu funkce*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023.

2 Seznam použitých internetových zdrojů

- Deklarace koncernu statutárního města Brna. Dostupné z <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/3745548>
- https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/24_/24763/strategie-rizeni-as.cs.pdf
- Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments, kapitola 6 Disclosure and Transparency. [online]. [cit. 2024-02-08]. Dostupné z: <https://1url.cz/nuxM4>
- KOHOUTKOVÁ, A. *Manuál pro zvýšení transparentnosti municipálních obchodních společností*. Oživení, 2015. Dostupné z https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2015/01/Manual_MOS_update.pdf
- KVAČKOVÁ, R., *Několik otazníků nové právní úpravy odměňování volených členů orgánů akciových společností*, Bulletin-advokacie.cz, 2014. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nekolik-otazniku-nove-pravni-upravy-odmenovani-volenych-clenu-organu-akciovych-spolecnosti>
- NEDELKA, M. *K rozšiřování kontroly podnikatelských subjektů s veřejnou majetkovou účastí po rekodifikaci soukromého práva*. Právní prostor, 2014. <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/k-rozsirovani-kontroly-podnikatelskych-subjektu-s-verejnou-majetkovou-ucasti-po-rekodifikaci-soukromeho-prava>
- Politika odměňování OICT. Dostupné z: <https://oict.cz/o-nas>
- POSPÍŠIL, P., *Akciové společnosti zakládáné územními samosprávnými celky*. EKONOM, 2009. Dostupné z: <https://pravniciradce.ekonom.cz/c1-33542020-akciovce-spolecnosti-zakladane-uzemnimi-samospravnyymi-celky>.

- Pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu se nerozšíří. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/pravomoci-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-se-nerozsiri-zakonodarci-vyznamne-protikorupcni-opatreni-neprijali/>
- Přehled společností HMP [online]. [cit. 2024-02-08]. Dostupné z: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/mestskespolecnosti/index.html
- Strategie řízení akciových společností, kde je Statutární město Olomouc jediným akcionářem. Dostupné z https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/24_/24763/strategie-rizeni-as.cs.pdf.
- Usnesení Rady HMP č. 300 z 22. 2. 2021. Dostupné z: <https://1url.cz/0uX1I>
- Usnesení Rady HMP č. 3187 ze dne 20. 12. 2021. Dostupné z: <https://1url.cz/UuX5j>
- Usnesení Rady HMP č. 974 ze dne 3. 5. 2021. Dostupné z: <https://1url.cz/nuXYX>
- Veřejná kontrola obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv. Dostupné z https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/nku_eps_brozura_nahled.pdf

3 Seznam použitých právních předpisů

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
- Usnesení č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 89/ 2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/ 2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 77/ 1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/ 2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/ 2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 106/1999 Sb., o poskytování informací, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2007/36/ES ze dne 11. července 2007
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2381 ze dne 23. listopadu 2022
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016

4 Seznam použité judikatury

- Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16,
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. srpna 2004, sp. zn. 29 Cdo 479/2003
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 23 Cdo 3867/2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. února 2016, sp. zn. 3 As 70/2015-29
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2016, sp. zn. Cdo 5036/2015
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. září 2019, sp. zn. 31 Cdo 1993/2019
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18.05.2023, sp. zn. 27 Cdo 2554/2022
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2008, sp. zn. 4 Afs 24/2003
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. 7 As 24/2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2017, sp. zn. 9 As 155/2015
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2013, sp. zn. 3 Aps 5/2013 - 27
- Rozsudek krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 13. června 2017, sp. zn. 59 A 2/2017-57
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. listopadu 1998, případ C – 360/96, BFI Holding BV
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. února 2003, případ C-373/00, Adolg Truley
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. května 2003, případ C-18/01, Ritta Korhonen

5 Seznam ostatních zdrojů

- Osobní konzultace s JUDr. Klárou Hurychovou, PhD. dne 22. února.
- Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016, právo člena zastupitelstva obce na informace.

Abstrakt

Corporate governance společností s účastí územně samosprávných celků

Diplomová práce se zabývá „corporate governance“ společností s převažující majetkovou účastí územně samosprávných celků, tedy obcí a krajů, konkrétně je zaměřena na akciové společnosti. Hlavní otázkou práce je, jaké systémové změny (de lege ferenda i v rámci implementace soft law) mohou přispět k tomu, aby samosprávy byly aktivními, informovanými a odpovědnými vlastníky.

Převážně deskriptivní a analytický přístup doplňují základní výkladové metody, zejména metoda teleologická, tedy zkoumání hard law i soft law vybrané množiny akciových společností s ohledem na účel a smysl právní úpravy. Práce odkazuje převážně k odborné literatuře, která se váže k českému právnímu prostředí. Důležitou výjimkou je rozbor materiálů Organization for Economic Co-operation and Development. V odborné literatuře popsány zásady, východiska a závěry jsou srovnávány s praktickou zkušeností autora s důrazem na otázku, do jaké míry právní úprava naplňuje účel, pro který vznikla.

Nejprve se autor zaměřuje na otázku, proč vůbec zakládat akciové společnosti s ohledem na veřejný zájem. Ve druhé kapitole je práce zaměřena zejména na specifika v případě rozhodování jediného akcionáře a jeho orgánů (zastupitelstva a rady), informační povinnosti a komunikaci mezi volenými orgány a akcionářem včetně specifik koncernového uspořádání a hranic strategického řízení s ohledem na obchodní vedení. Třetí kapitola se zabývá dalšími veřejnoprávními aspekty akciových společností s převažující účastí samosprávy. Ve čtvrté kapitole je podrobně rozebrána Aplikovatelnost a implementace doporučení z kodexů OECD, Kodexu správy a řízení společností ČR 2018 ve stanovách a zásadách pro představenstva a dozorčí rady a dalších vnitřních předpisech a možné využití úpravy pro společnosti kotované na burze. Řešeny jsou otázky zásad volených orgánů, odměňování i střetu zájmů.

Pátá kapitola popisuje možnosti další zákonné úpravy: Má smysl společností s převažující účastí státu včetně samospráv věnovat pozornost jako samostatné kategorii?

Závěrem se autor vrací k základní otázce práce, tedy možným systémovým změnám s dopadem na akciové společnosti s převažující majetkovou účastí samosprávy.

Klíčová slova: Corporate governance, územně samosprávné celky, právo na informace, odměňování volených orgánů, právo na vysvětlení, dozorčí rada, představenstvo, mlčenlivost, společnosti kotované na burze, Kodex správy a řízení společností ČR 2018, OECD, smlouva o výkonu funkce.

Abstract

The Corporate Governance in Companies with Ownership Interest of Local Governments

The thesis deals with corporate governance in companies where local governments, i.e., municipalities and regional governments, have a predominant ownership interest, and specifically focuses on the issue of corporate governance in joint-stock companies. The central question the thesis asks is: What systemic changes—from the point of view of future law as well as implementation of soft law—can contribute to making local governments active, informed, and responsible owners?

The thesis relies on a descriptive and analytical approach but employs also basic methods of interpretation, particularly the teleological method, that is, examining the hard and soft law of a selected group of joint-stock companies with respect to the purpose and intent of the legislation.

The thesis draws particularly on scientific literature that relates to the Czech legal environment. However, the analysis of documents from the Organization for Economic Co-operation and Development constitutes an important exception in this respect. The principles, starting points, and conclusions described in scientific literature are compared with practical experience of the author and emphasis is placed on answering the question to what extent the legislation fulfils the purpose for which it was enacted.

The first question the thesis asks is: Why is it even necessary to found joint-stock companies with respect to public interest? The second chapter of the thesis focuses particularly on the specific characteristics of the decision-taking of a sole shareholder and its bodies (the municipal council and the board), on duties to inform and communication between the elected bodies and the shareholder including the particulars of concern organisation and limits of strategic management when it comes to business management. The third chapter deals with further public law aspects of joint-stock companies where local governments have a predominant interest. The fourth chapter provides a detailed analysis of the applicability and implementation of recommendations from the OECD codes and the Czech Corporate Governance Code of 2018 in the articles of association and principles for boards of directors and supervisory boards and in other internal regulations, as well as the possible use of the legislation for companies listed on the stock exchange. Questions concerning principles of the elected bodies, remuneration, as well as conflict of interest are also addressed.

The fifth chapter describes the possibilities of further legislative regulation: Does it make sense to consider companies with a predominant state interest—including local governments—as a separate category?

The conclusion returns to the central question of the thesis, that is, to the possible systemic changes which would have an impact on joint-stock companies where local governments have a predominant ownership interest.

Keywords: Corporate governance, local governments, right to information, remuneration of elected bodies, right to explanation, supervisory board, board of directors, confidentiality, companies listed on the stock exchange, Czech Corporate Governance Code 2018, OECD, contract of service.